



**LAUREA**

AMMATTIKORKEAKOULU

*Yhdessä enemmän*

# Rakentamisen tiedonantovelvollisuus ja yhteiskuntavastuu -julkisen organisaation haasteet

Simpanen, Johanna

2015 Laurea Hyvinkää



Laurea-ammattikorkeakoulu  
Hyvinkää

Rakentamisen tiedonantovelvollisuus  
ja yhteiskuntavastuu  
-julkisen organisaation haasteet

Johanna Simpanen  
Yrittäjyyden ja liiketoiminta-  
osaamisen koulutusohjelma (YAMK)  
Opinnäytetyö  
Joulukuu, 2015

Johanna Simpanen

Rakentamisen tiedonantovelvollisuus ja yhteiskuntavastuu -julkisen organisaation haasteet

Vuosi	2015	Sivumäärä	91
-------	------	-----------	----

Harmaa talous on talousrikollisuutta, josta syntyy yhteiskunnalle vuosittain huomattavat tappiot. Harmaan talouden yritykset pyrkivät kiertämään ja välttämään veroja ja erilaisia muita lakisääteisiä velvoitteita ja saavuttamaan sitä kautta itselleen taloudellista hyötyä. Harmaa talous globaalina ilmiönä on viime vuosikymmeninä lisääntynyt ja järjestäytynyt ja sen taloudelliset vaikutukset ovat tulleet yhä merkittävimmiksi. Suomessa harmaata taloutta pyritään torjumaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmilla, joista viimeisin koskee vuosia 2012 - 2015.

Tässä opinnäytetyössä kuvataan ensin harmaan talouden tilaa ja torjuntatoimia rakennus-alalla. Tavoitteena on selvittää syitä siihen, miksi harmaa talous on tyypillistä juuri rakennus-alalla ja miten sitä on lainsäädännön avulla pyritty vähentämään. Työ keskittyy rakentamisen tiedonantovelvollisuuteen verottajalle, joka on yksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelman hankkeista. Rakentamisen tiedonantovelvollisuus sisältää sekä urakkatietojen että työntekijätietojen ilmoittamisvelvollisuuden. Velvollisuuden voimaansaattaminen edellytti muutoksia verotusmenettelylakiin ja työturvallisuuslakiin. Lakimuutokset tulivat voimaan 1.7.2014. Tiedonantovelvollisuuden toteutumista käytännössä tutkitaan isossa kuntaorganisaatiossa.

Tutkielma on tapaustutkimus, jonka tutkimusmetodi on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Vastauksia tutkimusongelmiin pyritään löytämään tutkimalla voimassaolevaa lakia sekä lain valmisteluaineistoja. Argumentaatioapuna työssä käytetään kyselyä, jonka avulla kartoitetaan miten rakentamisen tiedonantovelvollisuus toteutuu urakkatietojen osalta käytännössä Helsingin kaupunkiorganisaatiossa, mitä haasteita raportoinnissa on ollut, minkälaisia raportointikäytäntöjä eri virastoissa on ja miten raportioijat kokevat raportointivelvollisuuden toteutuvan.

Tutkielmakyselyyn saatujen vastausten perusteella voidaan todeta, että rakentamisen tiedonantovelvollisuuden vaatimukset ovat olleet varsin haasteelliset suurelle kuntatoimijalle. Yhteisen raportointijärjestelmän puuttuessa virastoissa käytetään kuutta erilaista raportointitapaa. Raportointi koetaan työlääksi ja siihen sisältyy erilaisia ongelmallisuksia. Osittain lakivelvoitteen uutuuden vuoksi sujuva ja ongelmaton raportointi näyttäisi nykytilanteessa olevan vielä tavoite, jota kohti pyritään.

Asiasanat: rakentamisen tiedonantovelvollisuus, harmaa talous, urakkatiedot, työntekijätiedot, yhteiskuntavastuu

Johanna Simpanen

The Reporting Requirement in the Construction Industry and Society Responsibility -The Challenges for a Public Organization

Year	2015	Pages	91
------	------	-------	----

Shadow economy is an economic crime, which causes considerable losses to society. Companies operating in the shadow economy aim to avoid taxes and other legal obligations in order to get economic benefits. Shadow economy as a global phenomenon has increased and organized in the last decades and its economic effects are more significant than ever before. In Finland, the shadow economy is tackled with action plans to reduce the shadow economy and economic crime. The latest of the plans is for the years 2012 - 2015.

The objective of thesis is to describe the state of the shadow economy and preventive actions in the construction industry. The aim is to clarify the reasons why shadow economy is typical in the construction branch and how it has been reduced by legislation. This thesis concentrates on the reporting requirement to the tax authorities, which is one of the projects of the latest action plan to reduce the shadow economy and economic crime. The reporting requirement in the construction industry contains the reporting of contract information and employee details. The reporting requirement required changes to Taxation Procedure Act and Occupational Safety and Health Act. The changes to these Acts came into force on 1 July, 2014. The reporting requirement is examined in a large municipal organization.

This thesis is a juridical study. The study tries to give answers to the research problems by examining the existing law and preparation materials of the law. A query is used as help in argumentation in order to clarify how the reporting requirement of contract information is fulfilled in the municipal organization of Helsinki. The aim was to clarify challenges, reporting practices and experiences of the reporting people.

According to the query, the reporting requirements have been very challenging for a big municipal actor. Because there is not a common reporting system available for all offices of the City of Helsinki, they use six different reporting systems. In reporters' opinion reporting is laborious and there are also many problems in reporting. Partly because the law is so new, reporting without problems seems at present to be only an objective in the future.

Keywords: the reporting requirement in the construction industry, shadow economy, contract information, employee details, society responsibility

## Laki- ja lyhenneluettelo

HE	Hallituksen esitys
PL	Perustuslaki
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
TVL	Tuloverolaki
TyVL	Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto
TrVM	Tarkastusvaliokunnan mietintö
VaVM	Valtiovarainvaliokunnan mietintö
VML	Verotusmenettelylaki
VN	Valtioneuvosto

Laki verotusmenettelystä (18.12.1995/1558)

Työturvallisuuslaki (23.8.2002/738)

Laki Verohallinnosta (11.6.2010/503)

Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (21.12.2010/1207)

Laki veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä (9.12.2011/1231)

Laki verotusmenettelystä (1558/1995)

Laki verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta (363/2013)

Laki työturvallisuuslain muuttamisesta (364/2013)

Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)

Valtioneuvoston asetus rakennustyön turvallisuudesta (205/2009)

## Sisällys

Johdanto.....	8
1.1 Tutkielman taustaa .....	8
1.2 Tavoitteet ja rajausta .....	9
1.3 Metodit ja aineiston keruu .....	10
1.4 Rakenne.....	12
2 Harmaa talous ja harmaan talouden torjunta .....	13
2.1 Harmaa talous käsitteenä.....	13
2.2 Harmaan talouden taustatekijät .....	15
2.3 Harmaan talouden vaikutukset .....	18
2.4 Harmaa talous Suomessa.....	19
2.5 Harmaa talous rakennusallalla.....	19
2.6 Harmaan talouden torjunta ja sen haasteet .....	22
2.6.1 Viranomaisyhteistyö .....	23
2.6.2 Lainsäädäntö .....	24
3 Rakentamisen tiedonantovelvollisuus .....	27
3.1 Taustaa.....	27
3.2 Tavoitteet .....	29
3.3 Verotusmenettelylaki.....	31
3.3.1 Taustaa.....	31
3.3.2 Soveltamisala .....	32
3.3.3 Uudistukset verotusmenettelylakiin .....	34
3.3.3.1 Soveltamisala.....	34
3.3.3.2 Ilmoitettavat tiedot .....	36
3.4 Työturvallisuuslaki .....	37
3.4.1 Taustaa.....	37
3.4.2 Soveltamisala .....	38
3.4.3 Uudistukset työturvallisuuslakiin .....	39
3.5 Lakiuudistusten vaikutusten arviointi .....	39
3.5.1 Taloudelliset vaikutukset .....	40
3.5.2 Vaikutukset harmaaseen talouteen .....	41
3.5.3 Epäselvät käsitteet.....	41
3.5.4 Kuntaliiton näkemykset .....	42
3.6 Verohallinnon ohjeet .....	44
3.6.1 Yleistä .....	44
3.6.2 Työntekijätietoja koskeva ohjeistus .....	45
3.6.3 Urakkatietoja koskeva ohjeistus.....	47
3.6.4 Urakkasopimusten pilkkominen .....	50

3.6.5	Laiminlyöntimaksu .....	50
3.7	Yleisimmät tilanteet joissa ilmoitusvelvollisuus kunnissa syntyy .....	51
3.8	Ilmoitusmenettely käytännössä -urakkatiedot .....	53
3.8.1	Tietojen antamisajankohta .....	53
3.8.2	Sähköiset ilmoituskanavat .....	54
3.8.3	Katso-tunniste .....	55
3.8.4	Urakkatietoilmoituksen lähettäminen .....	56
3.8.5	Urakkatietoilmoituksen tietosisältö .....	56
3.8.5.1	Urakkatietojen Ilmoitustyyppi .....	56
3.8.5.2	Tiedonantovelvollisesta ilmoitettavat tiedot.....	57
3.8.5.3	Työmaan sijainnista ilmoitettavat tiedot.....	57
3.8.5.4	Urakoitsijasta ilmoitettavat tiedot .....	58
3.8.5.5	Urakasta ilmoitettava euromäärä .....	58
4	Rakentamisen tiedonantovelvollisuus Helsingin kaupunkiorganisaatiossa .....	60
4.1	Helsingin kaupunkiorganisaatio .....	60
4.2	Harmaan talouden torjunta .....	62
4.3	Valmistautuminen tiedonantovelvollisuuteen.....	63
4.4	Tutkielmakysely .....	64
4.4.1	Kyselyn taustaa .....	64
4.4.2	Kysely.....	64
4.4.3	Kyselytulosten analysointi .....	65
4.4.3.1	Raportointia hoitava yksikkö ja raportointivastuu virastossa.....	65
4.4.3.2	Raportointijärjestelmät .....	66
4.4.3.3	Raportoitavan urakan määrittely.....	67
4.4.3.4	Raportoitavien urakoiden määrä ja työllistävyys.....	68
4.4.3.5	Raportoitavien tietojen sisältö.....	68
4.4.3.6	Tyytyväisyys raportointikäytäntöön.....	69
4.4.3.7	Kokonaistaloudellisesti edullisin raportointitapa .....	70
4.4.3.8	Koordinointi ja ohjeistus.....	71
4.4.3.9	Vapaat kommentit .....	72
4.4.3.10	Yhteenveto.....	73
5	Johtopäätökset .....	75
	LÄHTEET .....	81
	KUVIOT .....	86
	LIITTEET .....	87

## Johdanto

### 1.1 Tutkielman taustaa

Harmaa talous oli Jyrki Kataisen hallituksen kärkihankkeita. Valtioneuvosto teki 19.1.2012 järjestyksessään kuudennen periaatepäätöksensä koskien talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmaa vuosille 2012 – 2015. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmia on ollut 1990-luvulta lähtien nykyisen ollessa järjestyksessään kuudes. Tällä hetkellä voimassa olevaan ohjelmaan sisältyy 22 ministeriöiden ja virastojen vastuulle annettua hanketta, joiden tavoitteena on vähentää harmaata taloutta ja talousrikollisuutta. Ohjelman avulla pyritään turvaamaan verojen ja muiden maksujen kertyminen, julkisten palveluiden säilyminen ja julkisten palveluiden rahoitus sekä tuetaan tervettä yrittäjyyttä ja työllisyyttä. Hankkeiden toteutumisella tavoitellaan 300 – 400 miljoonan euron vuosittaisia säästöjä.<sup>1</sup>

Toimintaohjelmaan sisältyvillä lainsäädäntömuutoksilla pyritään korostamaan yritysten vastuuta harmaan talouden torjunnassa luomalla keinoja, joiden myötä sekä yritysten omavontamahdollisuudet että työntekijöiden mahdollisuudet saada lain ja työehtosopimusten mukainen palkkansa paranevat. Ohjelma korostaa myös kansalaisten omaa vastuuta harmaan talouden torjunnassa.<sup>2</sup> Toimintaohjelmassa veronumeron käyttöönotto rakennuslalla sekä rakentamisen tiedonantovelvollisuus muodostavat yhdessä hankekokonaisuuden, jonka ensimmäinen osa, kuvallisen veronumerokortin käyttö, tuli pakolliseksi rakennustyömailla 9.12.2011 ja jälkimmäinen osa, urakkatietojen ja työntekijätietojen ilmoittaminen, 1.7.2014.<sup>3</sup>

Rakennuslalla viime vuosina tehdyistä monista lakiuudistuksista harmaan talouden torjumiseksi vaikuttavimmiksi Eduskunnan tarkastusvaliokunta arvioi käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden ja rakennusalan veronumeron. Rakentamisen tiedonantovelvollisuuden vaikuttavuutta ei samassa yhteydessä vielä sen tuoreuden vuoksi arvioitu. Eduskunnan tarkastusvaliokunta pitää, joistakin onnistuneista lakiuudistuksista huolimatta, huolestuttavana, että vaikka harmaan talouden torjuntaan on merkittävästi panostettu ja monia lakiuudistuksia tehty, tulokset ja vaikutukset ovat jääneet odotettua vähäisemmiksi. Suurimpana ongelmana valiokunta näkee sen, että harmaan talouden torjunnasta puuttuu viranomaisten yhteinen tilannekuva ja yhteiseen päämäärään sitoutuminen. Torjuntatyössä tuleekin sen mielestä yhden vaalikauden ohjelmien sijaan panostaa pidempikestoisempaan torjuntaohjelmaan, joka voidaan

---

<sup>1</sup> Valtioneuvosto 2012, 1 – 2.

<sup>2</sup> Valtioneuvosto 2012, 1 – 2.

<sup>3</sup> Valtioneuvosto 2012, 6.



resursoida aiempaa pitkäjänteisemmin.<sup>4</sup> Tästäkin huolimatta harmaan talouden torjunnan kehittäminen on nyt hallituksen vaihduttua vaakalaudalla. Harmaan talouden torjunta on mainittu Juha Sipilän hallitusohjelmassa, mutta se ei enää kuulu hallituksen kärkihankkeisiin<sup>5</sup>.

## 1.2 Tavoitteet ja rajaus

Rakentamisen tiedonantovelvollisuus on uusi, yritysten vastuulle säädetty keino vähentää harmaata taloutta ja parantaa verottajan tiedonsaantia. Tiedonantovelvollisuus tarkoittaa, että yritysten on kuukausittain ilmoitettava verottajalle urakka- ja työntekijätietoja, jos urakan arvonlisäveroton summa on yli 15.000 euroa. Työntekijätietojen ilmoittamisvelvollisuus edellyttää lisäksi, että kyseessä on yhteinen työmaa. Rakentamisen tiedonantovelvollisuus tuli voimaan 1.7.2014.

Tiedonantovelvollisuus edellytti muutosta sekä verotusmenettelylakiin (1558/95) että työturvallisuuslakiin (738/2002). Verotusmenettelylakiin lisättiin urakkatietojen ilmoittamista sääntelevät pykälät 15 b - 15 d, uusi tietojen antamista koskeva erityissäännös (lisäys 22 §:ään) sekä laiminlyöntimaksua sääntelevä uusi 22 a §. Työturvallisuuslakiin puolestaan lisättiin uusi työntekijäluetteloa koskeva 52 b § ja 53 §:ään lisättiin uusi itsenäisen työnsuorittajan velvollisuuksia koskeva momentti. Lisäksi työturvallisuuslain työturvallisuutta sääntelevää 63 §:ää muutettiin. Laissa säädettiin lisäksi Verohallinnon tehtäväksi tarkemmin täsmentää uusien lakipykälien sisältö sekä antaa tarkempia määräyksiä siitä mitä tietoja tuli ilmoittaa, milloin ja millä tavalla. Verohallinnon tuli myös määritellä minkälaisissa tilanteissa oli oikeus jättää tiedot antamatta (taloudellisesti tai verovalvonnallisesti vähäiset tiedot). Verohallinnon voimassa oleva ohje on 22.5.2014 annettu Rakentamisen tiedonantovelvollisuus (drno A48/200/2014)<sup>6</sup>.

Rakentamisen tiedonantovelvollisuuden mukanaan tuomien velvoitteiden noudattaminen on koettu varsin haasteelliseksi. Uuden menettelyn myötä yritysten vastuu harmaan talouden torjunnasta laajeni olennaisesti. Yhteiskunnallista keskustelua onkin käyty siitä, missä määrin on kohtuullista laissa velvoittaa elinkeinoelämä mukaan harmaan talouden torjuntaan, kun yhteiskuntavastuunsa tuntevan yrityksen pitäisi maksaa veronsa ilman valvontaakin. Suuri osa yrityksistä pitää harmaan talouden torjuntaa tärkeänä siitäkin huolimatta, että rakennuttajille asetetut velvoitteet on koettu monitulkintaisiksi ja epäselviksi, tarvittavat tietojärjestelmämuutokset ovat suuret ja työvoiman tarve lisääntynyt. Yleisesti on epäilty onko velvoitteen

---

<sup>4</sup> TrVM 12/2014 vp, 12.

<sup>5</sup> Valtioneuvosto 2015, 11, 17.

<sup>6</sup> Verohallinto 2014a, 1.

aiheuttamat kulut edes kohtuullisessa suhteessa saavutettavaan hyötyyn nähden. Tiedonantovelvollisuus on ollut voimassa kohta 1.5 vuotta, silti verottajan tiedotteen mukaan ilmoituksissa tiedoissa on edelleen paljon virheitä<sup>7</sup>.

Tämä työ käsittelee rakentamisen tiedonantovelvollisuutta verottajalle. Työn tavoitteena on selvittää miksi rakentamisen tiedonantovelvollisuus koettiin tarpeelliseksi, mikä oli lainsäätäjän tarkoitus ja mitkä olivat perustelut uudistukselle. Työ pyrkii selvittämään mitä velvoitteita verotusmenettelylain ja työturvallisuuslain muutosten myötä voimaantullut rakentamisen raportointivelvollisuus pitää sisällään ja miten sen vaatimuksia on käytännössä kyetty toteuttamaan. Case - yrityksenäni on Helsingin kaupunki, jonka kautta peilaan lainsäädännön mukaisen urakatietojen raportoinnin moninaisuutta käytännössä jo yhden ison julkisen toimijan sisälläkin. Tarkoituksena on selvittää raportoinnin nykykäytännöt ja haasteet sekä mahdolliset kehitystarpeet ja -toiveet. Pyrin työssäni tuomaan esiin miten haasteellista laissa säädetyn velvollisuuden noudattaminen Helsingin kaupungin kaltaisessa julkisessa organisaatiossa on, siitäkin huolimatta, että tahtotila torjua harmaata taloutta on vahva<sup>8</sup>.

Tutkimuskysymykset ovat seuraavat: Miksi rakentamisen tiedonantovelvollisuus säädettiin lailla pakolliseksi, mitä lakimuutoksia ja verottajan ohjeita tiedonantovelvollisuus edellytti ja miten Helsingin kaupunkiorganisaatio on käytännössä kyennyt toteuttamaan tiedonantovelvollisuuden edellyttämää raportointia.

Opinnäytetyö käsittelee ainoastaan yhtä toimijaa, Helsingin kaupunkia ilman tytäryrityksiä ja -yhteisöjä. Työntekijätietojen operatiivinen ilmoitusmenettelyprosessi ja luonnollista henkilöä koskeva tiedonantovelvollisuus on rajattu pois työstä, jottei aihealueesta tulisi liian laaja ja jotta työ etenisi johdonmukaisesti. Opinnäytetyö painottuu urakatietoja koskevaan tiedonantovelvollisuuteen, sillä tiedonantovelvoitteiden toteutumista käytännössä käsitellään Helsingin kaupunkiorganisaatiossa vain urakatietojen osalta.

### 1.3 Metodit ja aineiston keruu

Tämä opinnäytetyö on lainopillinen tapaustutkimus. Käytetty tutkimusmetodi on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Oikeusdogmatiikka rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan ja sen avulla pyritään selvittämään, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö käsiteltävässä oikeusongelmassa. Lainoppi tutkii oikeusjärjestyksen sääntöjä ja etenkin niiden sisältöä.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Verohallinto 2015a.

<sup>8</sup> Virastoille tehdyssä kyselyssä 88 % vastaajista piti harmaan talouden torjuntaa tärkeänä.

<sup>9</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen 2010, 20.

Suomen kaltaisessa nykyaikaisessa oikeusjärjestelmässä kirjoitettu lainsäädäntö on tärkein uusien oikeusnormien lähde ja lakien säätämistä voidaan näin ollen pitää yhtenä ja jopa tärkeimpänä nyky-yhteiskunnan oikeudellisista käytännöistä. Lakien säätämisessä keskeisessä osassa ovat poliitikot ja siksi lainsäädäntö on keino yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Lakivalmistelussa lakimiehet pyrkivät sopeuttamaan uuden lainsäädännön oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen, mikä tarkoittaa, että he pyrkivät uutta lakia valmistellessaan säilyttämään oikeusjärjestyksen sisäisen loogisen ristiriidattomuuden eli konsistenssin.<sup>10</sup> Oikeusjärjestys on normien joukko, normatiivinen ilmiö, mutta toisaalta se on myös joukko yhteiskunnallisia, oikeudellisia käytäntöjä. Nämä käytännöt kiinnittävät oikeuden oikeusjärjestyksenä yhteiskunnalliseen todellisuuteen<sup>11</sup>.

Oikeuslähteet antavat informaatiota voimassa olevan oikeusjärjestyksen sisällöstä. Oikeuslähteoppi jakaa oikeuslähteet erilaisiin tyyppeihin sekä erittelee niiden keskinäisiä suhteita ja etusijajärjestystä. Oikeuslähteet on tapana skandinaavisessa kirjallisuudessa jakaa velvoittavuudeltaan kolmeen ryhmään: vahvasti velvoittavat oikeuslähteet, heikosti velvoittavat oikeuslähteet ja sallitut oikeuslähteet.<sup>12</sup>

Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat kirjoitettu Suomen lainsäädäntö, EU-säädökset (perustamissopimukset ja asetukset, joita ei ole implementoitu osaksi Suomen lainsäädäntöä), kansainväliset sopimukset kuten esimerkiksi ihmisoikeussopimukset ja maan tapa, mikä ilmenee lähinnä kirjoitetun lain kautta.<sup>13</sup>

Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat lähinnä korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätökset ja lainsäädännön esityöt, kuten hallituksen esitykset, eduskunnan valiokuntien mietinnöt ja lausunnot.<sup>14</sup>

Sallittuja oikeuslähteitä ovat oikeuskäytäntö (muut kuin ennakkopäätökset) ja oikeustieteellinen kirjallisuus (hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien päätökset, eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotot ja valtioneuvoston kanslerin kannanotot)<sup>15</sup>

Skandinaavisessa oikeuslähteopissa suurin painoarvo on lainsäätäjällä. Lainsäädäntö on vahvasti velvoittava oikeuslähde ja lainsäädännön esityötkin heikosti velvoittava oikeuslähde.

---

<sup>10</sup> Tuori 2003, 16 – 18.

<sup>11</sup> Tuori 2003, 13.

<sup>12</sup> Tuori 2003, 44.

<sup>13</sup> Tuori 2003, 44 – 46.

<sup>14</sup> Tuori 2003, 44 – 46.

<sup>15</sup> Tuori 2003, 44 – 46.

Oikeusperiaatteet eivät sisälly yllä olevaan luokitteluun, mutta niitä voidaan pitää vähintäänkin sallittuna oikeuslähteenä.<sup>16</sup>

Tutkimusongelmiin pyritään tässä työssä löytämään vastauksia tutkimalla voimassaolevaa lainsäädäntöä, lakien valmisteluaineistoja, verottajan ohjeita ja oikeustieteellistä kirjallisuutta. Rakentamisen tiedonantovelvollisuudesta ei lainsäädännön tuoreuden vuoksi löytynyt siihen liittyviä oikeustapauksia eikä yliopistojen vähintään pro gradu -tasoisia töitä.

Teoriaosuudessa käsitellään harmaan talouden torjunnan nykytilaa rakennusalalla ja tehtyjä lakiuudistuksia sekä verotusmenettelylain että työturvallisuuslain muutosta. Rakentamisen tiedonantovelvollisuus ja sen sisältö kokonaisuudessaan (urakka- ja työtekijätiedot) kuvataan ensin sekä lakien että Verohallinnon ohjeiden mukaan, sen jälkeen kuvataan Verohallinnon ohjeiden mukainen urakkatietojen operatiivinen ilmoitusmenettely.

Säädösten tulkinta-apuna käytetään puolistrukturoitua kyselyä, jonka avulla kartoitetaan miten lain mukainen tiedonantovelvollisuus urakkatietojen osalta on Helsingin kaupunkiorganisaatiossa kyetty toteuttamaan ja mitä haasteita vaatimusten mukaisessa raportoinnissa on ollut. Aineiston keruumenetelmänä käytettävä kysely lähetetään eri virastoissa raportointia hoitaville henkilöille.

#### 1.4 Rakenne

Tutkielmani jakautuu viiteen lukuun. Työn ensimmäisessä luvussa kerrotaan tutkielman tausta ja tavoitteet. Lisäksi selvitetään työn rakenne ja rajaukset. Työn ulkopuolelle rajataan verottajan ohjeiden mukainen operatiivinen työntekijätietojen ilmoitusmenettely sekä yksityishenkilön tiedonantovelvollisuus.

Toisessa luvussa kuvataan harmaan talouden problematiikkaa yleisesti sekä rakennusalalla. Tarkoituksena on luoda kokonaiskuva harmaasta taloudesta ja harmaan talouden torjunnasta Suomessa. Luvussa käsitellään uusimmat lakiuudistukset, joilla pyritään torjumaan harmaata taloutta rakennusalalla.

Kolmas luku käsittelee rakentamisen tiedonantovelvollisuutta. Luvussa selvitetään veloitteen taustaa ja sitä sääteleviä lakeja sekä lakeihin tehtyjä muutoksia. Tarkoitus on selvittää uudistuneen verotusmenettelylain ja työturvallisuuslain mukaiset velvollisuudet sekä lakia täydentävät verottajan ohjeet. Luvun lopussa kuvataan ilmoitusmenettely käytännössä urakkatietojen osalta.

---

<sup>16</sup> Tuori 2003, 46 - 47.

Neljäs luku käsittää kyselyohjelmalla toteutetun kyselyn, jonka kohderyhmänä on Helsingin kaupungin 31 virastoa ja laitosta. Ensin selostetaan perustiedot tutkimuksesta, minkä jälkeen analysoidaan tulokset.

Viides luku sisältää johtopäätökset, pohdintaa ja mahdolliset kehitysehdotukset ja tulevaisuudennäköykymät.

## 2 Harmaa talous ja harmaan talouden torjunta

### 2.1 Harmaa talous käsitteenä

Harmaa talous on ilmiönä haasteellinen. Harmaan talouden tarkastelua vaikeuttaa se, ettei käsitteelle ole olemassa yhtä yksiselitteistä määritelmää ja ilmiön mittaamista se, että se on ns. piilorikollisuutta, mikä tarkoittaa, että vain vajaa 10 % rikoksen tekijöistä tulee poliisin tietoon.<sup>17</sup> Harmaan talouden käsite voi lisäksi muuttua ajan kuluessa ja vaihdella maittain.<sup>18</sup>

Harmaa talous määritellään laissa Harmaan talouden selvitysyksiköstä (2 §) organisaation sel-laiseksi toiminnaksi, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään verojen, lakisää-teisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen taikka tullien perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi.

Harmaaksi taloudeksi ei kuitenkaan lueta kaikkea lakisääteisten velvoitteiden laiminlyöntiä vaan ratkaisevaa on se, missä tarkoituksessa laiminlyönti tapahtuu. Mikäli velvoitteita laimin-lyödään verojen ja lakisääteisten maksujen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saa-miseksi, kysymys on harmaasta taloudesta. Jos taas laiminlyönti tapahtuu vahingossa ilman tarkoitusta laiminlyödä lakisääteisiä maksuja, kysymys ei ole harmaasta taloudesta.<sup>19</sup>

Kansainvälisesti tunnetuimpiin harmaan talouden tutkijoihin kuuluvan professori Friedrich Schneiderin mukaan harmaata taloutta on kaikki markkinaehtoinen, laillinen tavaroiden ja palveluiden tuotanto, joka tarkoituksellisesti salataan viranomaisilta, jotta voidaan välttää tuloveron, arvonlisäveron tai muiden verojen maksaminen tai sosiaaliturva- ja eläkemaksujen maksaminen. Salaaminen voi tapahtua myös sen vuoksi, että voidaan alittaa työehtosopimus-ten mukaiset minimipalkat, ylittää enimmäistyöajat tai olla noudattamatta työturvallisuus-säännöksiä. Salaamisella voidaan pyrkiä myös hallinnollisten velvoitteiden kuten tilastoinnin tai muiden hallinnollisten muodollisuuksien välttämiseen.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Valtioneuvosto 2012, 2.

<sup>18</sup> Hirvonen, Lith & Walden 2010, 29.

<sup>19</sup> HE 163/2010 vp, 13.

<sup>20</sup> Schneider 2011, 11.

Harmaa talous ei ole rikosoikeudellinen, vaan yhteiskunnallista ilmiötä koskeva käsite, vaikka toiminta voikin joskus täyttää rikoksen tunnusmerkistön. Laissa harmaa talous ei rajoitu ainoastaan kriminalisoituihin tekoihin, vaan se koskee myös kriminalisoimattomien lakisääteisten velvollisuuksien laiminlyöntitekoja. Laiminlyöntiteko voi täyttää rikoksen tunnusmerkistön, aiheuttaa ainoastaan hallinnollisen seuraamuksen, kuten maksuvelvollisuuden, tai olla täysin seuraukseton.<sup>21</sup>

Harmaa talous -käsitettä voidaan käyttää sekä kansantaloudellisessa että fiskaalisessa merkityksessä. Kansantaloudellisesti tarkasteltuna harmaalla taloudella tarkoitetaan taloudellisesti tuotannollista toimintaa, joka ei ole mukana bruttokansantuotelaskelmissa eikä kansantalouden tilinpidossa. Harmaan talouden saaminen mukaan bruttokansantuotelaskelmiin on erityisesti EU:n komission intressi, koska BKT on EU:n budjetin pohja, yksi jäsenmaksujen ja tukiaisten maksuperusteista.<sup>22</sup> Kansantaloudellinen harmaan talouden käsite sisältää sekä laillisen että laittoman tuotannollisen toiminnan. Harmaata taloutta ei silti lähtökohtaisesti ole laissa kriminalisoitu laittomien hyödykkeiden tuotanto (musta talous) kuten esimerkiksi huumausainekauppa ja paritustoiminta.<sup>23</sup>

Fiskaalisessa merkityksessä harmaata taloutta tarkasteltaessa harmaa talouden määräksi lasketaan verotuksen ulkopuolelle jätettyjen veronalaisten tulojen määrä. Huomionarvoista on, että kysymys ei ole verotuksen ulkopuolelle jätetyn toiminnan liikevaihdosta eikä laiminlyötyjen verojen määrästä. Fiskaalisen harmaan talouden määritelmään ei sisälly laitton eli musta talous, mikä tekee fiskaalisen harmaan talouden käsitteestä kansantaloudellista käsitettä suppeamman. Toisaalta taas fiskaalinen harmaa talous on laajempi käsite, koska se kattaa salattut pääomatulot sekä yksityisten että yritysten saamat, verotuksen ulkopuolelle jätetyt veronalaiset tulot.<sup>24</sup> Fiskaalinen harmaa talous täyttää aina periaatteessa verorikoksen ja usein myös eläkevakuutusmaksupetoksen tunnusmerkit, koska toiminta tai siitä saatu tulo salataan nimenomaan verojen ja maksujen välttämiseksi<sup>25</sup>.

---

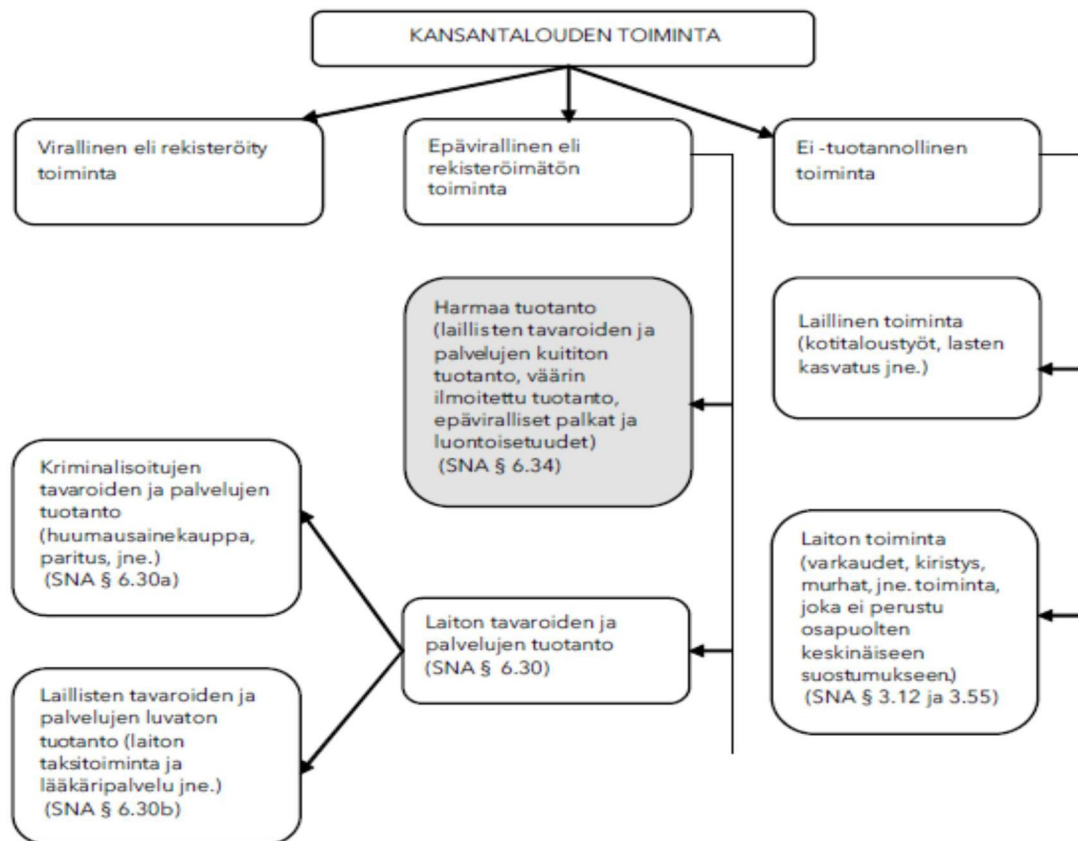
<sup>21</sup> HE 163/2010 vp, 13.

<sup>22</sup> Hirvonen ym. 2010, 26 - 27.

<sup>23</sup> Hirvonen ym. 2010, 26 - 27.

<sup>24</sup> Hirvonen ym. 2010, 29 - 30.

<sup>25</sup> Hirvonen ym. 2010, 36.



Kuvio 1: Virallinen ja epävirallinen toiminta kansantaloudessa. Hirvonen ym. 2010, 28.

## 2.2 Harmaan talouden taustatekijät

Verolainsäädännön tavoitteena on palvella julkisen sektorin rahoitusta sekä jakaa verorasitus mahdollisimman tasaisesti<sup>26</sup>. Verot ovat yrityksille kustannuserä, mutta samalla ne ovat taloudellisen lisäarvon jakamista yhteiseksi hyväksi<sup>27</sup>. Verotuksessa ei silti ole kysymys pelkästä rahoituksesta, sillä sen avulla voidaan toteuttaa muitakin tärkeitä yhteiskunnallisia päämääriä esimerkiksi ohjaamalla ihmisten tai yritysten käyttäytymistä haluttuun suuntaan<sup>28</sup>. Verotusjärjestelmät ovat arvopohjaisia kokonaisuuksia, joiden avulla pyritään ylläpitämään yhteiskunta-rauhaa<sup>29</sup>.

Verotuksen tehtävien toteutuminen on nyky-yhteiskunnassa vaikeutunut globalisaation ja ylikansallisten yritysten enenevän määrän vuoksi. Koska globaalit yritykset pystyvät siirtämään toimintaansa maasta toiseen ja kilpailuttamaan valtioiden vero- ja sääntelyjärjestelmiä joko

<sup>26</sup> Knuutinen 2014, 190.

<sup>27</sup> Knuutinen 2014, 350.

<sup>28</sup> Simola & Ylönen 2011, 119.

<sup>29</sup> Simola & Ylönen 2011, 120.

suoraan tai epäsuorasti, niiden valta yksittäisiin valtioihin nähden on lisääntynyt. Kun yritykset voivat hyödyntää valtaansa, verotuksesta tulee vastuukysymys.<sup>30</sup>

Yhteiskuntavastuulla tarkoitetaan sellaista yrityksen kantamaa ekologista, sosiaalista ja taloudellista vastuuta, jota yritys kantaa ympäröivään yhteiskuntaan nähden osittain jo lainsäädäntöön perustuen, mutta osittain tästä riippumatta<sup>31</sup>. Oikeudellisesta näkökulmasta tarkastellen yhteiskuntavastuuseen on usein liitetty vapaaehtoisuuden vaatimus, vaikka vapaaehtoisuus on nykypäivänä usein varsin näennäistä<sup>32</sup>. Yleisen mielipiteen ja eri asiantuntijalausuntojen mukaan vaikuttaa selvältä, että myös vastuullinen veronmaksu kuuluu yrityksen yhteiskuntavastuuseen keskeisesti<sup>33</sup>. Yhteiskuntavastuullisen yrityksen tulisi noudattaa verolakeja sekä niiden kirjainta ja henkeä<sup>34</sup>. Näin ei kuitenkaan aina tapahdu.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan vuonna 2010 teettämän tutkimuksen mukaan harmaan talouden selvästi tärkeimpänä taustatekijänä pidetään korkeita palkkoja ja välillisiä työvoimakustannuksia. Seuraavaksi tärkeimpiä ovat viranomaisvalvonnan vähyys, pieni kiinnijäämisriski ja vierastyövoimaa koskevien säännösten puutteellisuus.<sup>35</sup> Schneider ja Williams mainitsevat lisäksi harmaan talouden taustatekijöiksi veromoraalin, julkisten palveluiden tason ja työmarkkinoiden sääntelyn.<sup>36</sup>

Schneiderin ja Williamsin (2013, 12) mukaan verorasituksen määrällä ja harmaan talouden määrällä voidaan nähdä olevan syy-seuraus -yhteys toisiinsa, koska verorasituksen alentaminen näyttäisi johtavan myös harmaan talouden vähenemiseen. Shneider ja Williams kirjoittavat verojen alentamisesta syntyvästä kehästä:<sup>37</sup>

---

<sup>30</sup> Simola & Ylönen 2011, 120.

<sup>31</sup> Knuutinen 2014, 20.

<sup>32</sup> Knuutinen 2014, 20.

<sup>33</sup> Knuutinen 2014, 19.

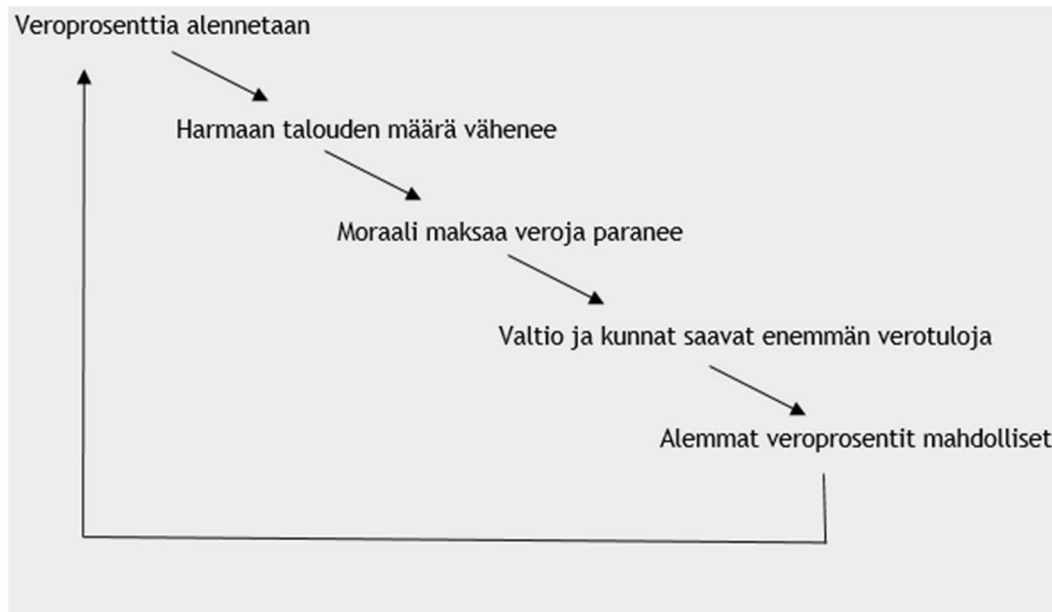
<sup>34</sup> OECD 2011, 36.

<sup>35</sup> Hirvonen ym. 2010, 91.

<sup>36</sup> Shneider & Williams 2013, 12.

<sup>37</sup> Shneider & Williams 2013, 12.





Kuvio 2. Verojen alentamisesta syntyvä kehä. Shneider & Williams 2013, 12.

Korkea veromoraali ja ihmisten kuuliaisuus veronmaksua kohtaan perustuvat Feldin ja Freyn (2002, 7 - 9) mukaan niin sanottuun Crowding -teoriaan, minkä mukaan veronmaksua voidaan pitää psykologisena sopimuksena verottajan ja veronmaksajan välillä.<sup>38,39</sup> Veroviranomaisten suhtautumistapa veronmaksajaan vaikuttaa tämän haluun maksaa veroja. Veroviranomaisten kunnioittava suhtautuminen ja yhteiskunnalliset tekijät kuten suora demokratia luovat ilmi-  
piirin, jossa kansalaisten kannattaa täyttää veronmaksuvelvoitteensa.<sup>40</sup> Huomionarvoinen seikka on, että veronmaksajat ovat halukkaita maksamaan veroja myös tilanteissa, joissa he eivät suoranaisesti koe hyötyvänsä verojenmaksusta, jos verotusta koskevat poliittiset päätökset koetaan oikeudenmukaisiksi.<sup>41</sup>

Verojen, kuten muidenkin etujen ja rasitteiden jakaminen valtiossa, koetaan oikeudenmukaiseksi, jos se tapahtuu 'ansion' mukaan. Oikeudenmukaisuus ansionmukaisuutena on länsimaisen oikeudenmukaisuusajattelun keskeisiä yleisiä periaatteita. Jokainen saavuttaa inhimillisiä hyviä (tai rasitteita) jaettaessa ansionsa mukaisen aseman, joka on oikeassa suhteessa muiden asemaan verrattuna. Jokainen saa sen, mikä hänelle kuuluu.<sup>42</sup> Veromoraaliin saattaa

<sup>38</sup> Feld & Frey 2002, 7 - 9.

<sup>39</sup> Crowding -teoria perustuu ulkoisten toimien (tässä tapauksessa veroviranomaisten suhtautuminen veronmaksajiin) ja sisäisen motivaation (tässä yksilöiden veromoraali) väliseen suhteeseen.

<sup>40</sup> Feld & Frey 2002, 8 - 11.

<sup>41</sup> Schneider 2012, 5 - 6.

<sup>42</sup> Knuutinen 2014, 31.

Knuutisen mukaan vaikuttaa myös se, että verolakeja tulkitaan lain kirjaimesta ja tarkoituksesta lähtien eikä lopputulos aina vastaa taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna käytännön järkeä<sup>43</sup>.

Harmaan talouden harjoittaminen edellyttää suotuisten edellytysten lisäksi mahdollisuutta sekä riittävää motiivia siihen<sup>44</sup>. Mahdollisuus merkitsee sitä, että asianomainen tietää miten harmaata taloutta voi harjoittaa ja kykenee siihen sekä sitä että hänellä on vastapuoli, joka on valmis yhteistoimintaan sekä järjestelmä, joka tarjoaa mahdollisuuden harjoittaa tällaista toimintaa. Motiiviin vaikuttaa harmaan talouden harjoittamista harkitsevan oma moraali, mahdolliset toimintavaihtoehdot (taloudellinen hyöty ja haitat) sekä kiinnijoutumisriski ja siitä seuraavat sanktiot.<sup>45</sup>

### 2.3 Harmaan talouden vaikutukset

Harmaa talous synnyttää verovajetta. Verovajeella tarkoitetaan lainmukaisen verokertymän ja todellisen verokertymän välistä erotusta.<sup>46</sup> Harmaan talouden vuoksi yhteiskunta menettää merkittävän määrän verotuloja. Verovaje heikentää hyvinvointivaltion rahoitusperustaa, millä etenkin nykytilanteessa kun valtio on velkaantunut ja Suomi eläköityy kiihtyvässä tahdissa, on suuri merkitys.<sup>47</sup> Välillisesti työnantajavelvoitteensa laiminlyövien yritysten toiminnasta kärsivät kansalaiset ja yritykset, jotka hoitavat lainmukaiset työnantajavelvoitteensa kuuliaisesti. Rehellisesti toimivat yritykset joutuvat epäedulliseen kilpailuasemaan erärehellisesti toimiviin nähden, koska työnantajavelvoitteensa laiminlyövät yritykset pystyvät veloittamaan palveluitaan halvempia hintoja kuin lakia noudattavat kilpailijansa.<sup>48</sup>

Harmaa talous synnyttää työmarkkinoille rakenteellisen ongelman. Harmaan talouden yritysten pyrkiessä alentamaan palkkakustannuksiaan palkkaamalla ulkomailta lähetettyjä työntekijöitä ja maksamalla heille olennaisesti huonompaa palkkaa kuin työehtosopimusten mukaan pitäisi, kyseiselle alalle saattaa muotoutua normiksi muita aloja alhaisempi palkka- ja työsuojelutaso. Tämä puolestaan aiheuttaa sen että jatkossa alalle on vaikea saada muita kuin maahanmuuttajatyöntekijöitä.<sup>49</sup>

---

<sup>43</sup> Knuutinen 2014, 29.

<sup>44</sup> Hirvonen, Tikkaola & Vanhala 1995, 44.

<sup>45</sup> Hirvonen, Tikkaola & Vanhala 1995, 44.

<sup>46</sup> Verohallinto 2011, 9.

<sup>47</sup> Hirvonen ym. 2010, 10.

<sup>48</sup> Valtioneuvosto 2012, 2.

<sup>49</sup> Vuorikuru 2012, 8 - 9.

## 2.4 Harmaa talous Suomessa

Harmaan talouden osuus bruttokansantuotteesta vaihtelee Euroopassa niin, että se on alhaisin Pohjoismaissa, noin 14 %, ja korkein Etelä-Euroopassa, noin 20 – 30 %<sup>50</sup>. Harmaan talouteen osallisten määrä on suuri. 2000-luvun lopussa 30 miljoonaa ihmistä EU:ssa harjoitti harmaata taloutta. Tanskassa tehtyjen tuoreimpien tutkimusten mukaan noin puolet väestöstä ostaa pimeää työvoimaa. Tyypillistä on, että harmaata työtä tehdään oman päätyön ohessa. Läntisessä Euroopassa harmaata työtä tekevät eniten työssäkäyvä ja työtön väestö. Vain pieni osa harmaasta työstä on opiskelijoiden, eläkeläisten tai laittomien siirtolaisten tekemää.<sup>51</sup>

Harmaan talouden vuotuiseksi kokonaismääräksi Suomessa arvioidaan 10 - 14 miljardia euroa<sup>52</sup>. Suomessa harmaan talouden aloina pidetään etenkin rakennus-, kuljetus-, ja hoiva-alaa, joilla käytetään paljon maahanmuuttajia pimeänä työvoimana. Suomessa työskentelee arvioiden mukaan noin 200.000 maahanmuuttajaa tai ulkomaalaistaustaista henkilöä, joista suurin osa on virolaisia tai venäläisiä. Vuonna 2014 tehdyillä työmaan valvontakäynneillä yleisin havaittu puute oli työvoiman palkkausta koskevien vähimmäisehtojen kiertäminen, jota löytyi 26 prosentissa työmaista<sup>53</sup>. Valvonta on vaikeaa, koska useimmat työntekijät tulevat maahan lähetettyinä työntekijöinä ja työskentelevät Suomessa vain vähän aikaa. Lähetetyt työntekijät saavat kantaväestöä vähemmän palkkaa ja sen lisäksi he jäävät usein myös työsuojelulainsäädännön ulkopuolelle, minkä vuoksi he ovat hyvin riippuvaisia suomalaisesta työnantajastaan.<sup>54</sup>

## 2.5 Harmaa talous rakennusalalla

Rakennustuotanto arvo Suomessa vuonna 2008 oli 29,5 miljardia euroa, mistä 24,1 miljardia oli talorakentamisen ja 5,5 miljardia euroa maa- ja vesirakentamisen arvo. Talorakentamisesta noin 15 miljardia oli uudisrakentamista ja noin 9 miljardia korjausrakentamista (perusparannusta ja ylläpitokorjausta).<sup>55</sup> Liikevaihdon perusteella merkittävä osa pääurakoitsijoista on suuria ja keskisuuria yrityksiä, jotka ovat pitkään toimineet alalla ja joilla on hyvä maine. Pääurakoitsijoista lukumäärällisesti merkittävä määrä on kuitenkin pieniä yrityksiä (liikevaihto alle 3-5 miljoonaa euroa ja henkilökunnan määrä alle 20 henkilöä)<sup>56</sup>.

<sup>50</sup> Schneider & Williams 2013, 12.

<sup>51</sup> Schneider & Williams 2013, 13.

<sup>52</sup> Hirvonen ym. 2010, 13.

<sup>53</sup> Hirvonen & Määttä 2014, 106.

<sup>54</sup> Vuorikuru 2012, 8 – 9.

<sup>55</sup> HE 41/2010 vp, 7.

<sup>56</sup> HE 41/2010 vp, 8.

Suomessa rakennusalan työmarkkinat ovat kehittyneet lyhyessä ajassa ylikansalliseksi ja samaan aikaan rakennusalan työmarkkinat ovat jakautumassa kahtia niin Suomessa kuin muualla Euroopassakin. Alemmassa tasossa työskentelevät aliurakoitsijoiden palkkaamat siirtotyöläiset, jotka työskentelevät määräaikaista ja saavat pienempää palkkaa kuin mitä paikallisille työntekijöille maksetaan.<sup>57</sup> Rakennusosalalla työskentelevien lukumäärä vuonna 2013 oli 6855 henkilöä, mikä oli 22 % kokonaistyövoimasta<sup>58</sup>. Keskeisen ongelman muodostavat ulkomaisen työnantajan palveluksessa Suomessa työskentelevät eli ns. lähetetyt työntekijät<sup>59</sup>.

Harmaan talouden aiheuttamat vahingot ovat rakennusosalalla mittavat. Salattujen työtulojen arvo vuonna 2007 oli yli 500 miljoonaa euroa ja piilotyöllisyyden osuus oli 9 % rakentamisen työvoimasta.<sup>60</sup> Rakennustoiminnassa maksettavien arvonlisäverojen laskennallisen vajauksen arvioitiin olevan runsaat 260 miljoonaa euroa<sup>61</sup>. Rakennusala on lisäksi erittäin verovelkainen toimiala. Rakennusalan toimijoista oli kolmannes verovelkaisia vuonna 2009 ja maksamattomien verovelkojen määrä vuoden 2008 lopussa noin 800 miljoonaa euroa.<sup>62</sup>

Rakennusala on harmaalle taloudelle otollinen ala, koska ala on työvoimavaltainen, alan työkohteet ovat lyhytaikaisia ja niihin liittyvä työntekijöiden vaihtuvuus on suurta<sup>63</sup>. Rakennusurakat ostetaan usein monelta taholta tai ne ulkoistetaan, mikä vaikeuttaa urakkaketjujen hallintaa. Vuokratyövoima on usein ulkomaalaista ja lyhytaikaista. Alalla on paljon pieniä yrityksiä, minkä arvioidaan luovan edellytykset harmaan talouden harjoittamiseen<sup>64</sup>. Harmaan talouden laajuuteen vaikuttaa osaltaan myös rakentamisen suuret suhdannevaihtelut. Noususuhdanteessa ammattimiehiä tarvitaan nopeasti ja laskusuhdanteessa heistä pitää päästä nopeasti eroon. Suhdannevaihteluja tasoitetaan väliaikaisilla työntekijöillä, joiden palkka maksetaan pimeänä. Pimeän työn laajuuteen vaikuttavat myös työvaltaisen alan korkeat työvoimakustannukset ja työntekijän korkeat tuloveroprosentit sekä työttömyysturvajärjestelmän epäkohdat. Pitkissä aliurakoitsijaketjuissa vastuut voivat hämärtyä, minkä seurauksena pääurakoitsijat eivät välttämättä edes tiedä kaikki yrityksiä tai työntekijöitä, jotka työskentelevät urakkaketjun alapäässä. Tilanne johtaa helposti siihen, että pääurakoitsija kyllä hoitaa lakisääteiset velvoitteensa, mutta ketjun alapäässä velvoitteita ei enää hoidetakaan.<sup>65</sup>

---

<sup>57</sup> Ristikari 2012, 81 – 82.

<sup>58</sup> Hirvonen & Määttä 2014, 103.

<sup>59</sup> Hirvonen & Määttä 2014, 104.

<sup>60</sup> HE 41/2010 vp, 8.

<sup>61</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2011, 13.

<sup>62</sup> Kankaanranta & Muttilainen 2010, 37.

<sup>63</sup> Hirvonen ym. 1995, 30.

<sup>64</sup> Hirvonen ym. 1995, 30.

<sup>65</sup> Lith 1997, 14 – 15.

Ruotsissa Brottsförebyggande rådet<sup>66</sup> selvitti vuonna 2007 syitä harmaan talouden esiintymiseen rakennusalaalla Ruotsissa. Raportissa esiintyi jo edellä mainittujen syiden ( alan projektiluonteisuus ja sesonkivaihteluiden tasoittaminen 'pimeän' työvoiman avulla ) lisäksi sellaiset tekijät kuin alan epämuodolliset suhteet, lojaalit yhteistyöverkostot ja alan toimintakulttuuri. Rakennusalan työntekijöille tyypillisiksi piirteiksi havaittiin ominaisuuksia kuten ylpeys, lojaalisuus yhteistyöverkostoja kohtaan, ammattitaito ja vaitiolovelvollisuus. Alalla havaittiin myös pienten ja suurten toimijoiden vastakkainasettelua, missä pienet yritykset tuntevat suurten yritysten käyttävän heitä hyväkseen. Nämä edellä mainitut syyt antavat ihmisille ikään kuin oikeutuksen toimia kuten he toimivat.<sup>67</sup>

Tyypillisiä selityksiä harmaan talouden harjoittamiselle tutkimusvastauksissa: "Käytin ehkä pimeää työtä, mutta ei minulla ollut valinnanvaraa, en olisi muuten ollut valmis ajoissa", "Työskentelen ehkä pimeästi, mutta on tärkeämpää auttaa ystävää pulassa kuin maksaa veroja", "Työskentelen ehkä pimeästi, mutta teen joka tapauksessa hyvää työtä", "Käytän ehkä pimeää työvoimaa, mutta maksan joka tapauksessa laskuni - toisin kuin suuret yritykset".<sup>68</sup>

Rakennusalan tärkein harmaan talouden ilmenemismuoto Suomessa on pimeän työvoiman käyttö. Seuraavaksi tärkeimpiä ilmenemismuotoja ovat kuutamokeikkailu yksityisten pienrakennustyömailla, verotettavien tulojen pienentäminen tekaistujen kuittien avulla (kuittikauppa) sekä ulkomaisen työvoiman alipalkkaus ja muut puutteelliset vähimmäistyoehdot. Ilmenemismuodot ovat siten kytköksissä toisiinsa, että kuittikaupalla ja kuutamokeikkailulla maksetaan pimeät palkat.<sup>69</sup>

Huomionarvoista on, että vaikka rakennusalan yrityksille tehdyn tutkimuksen mukaan harmaasta taloudesta johtuvat kilpailua vääristävät vaikutukset ovat vähentyneet vuodesta 2009, silti yli puolet vastanneista rakennusalan yrityksistä pitää harmaan talouden aiheuttamaa kilpailuhaittaa edelleen vähintäänkin kohtalaisena tai merkittävänä.<sup>70</sup>

---

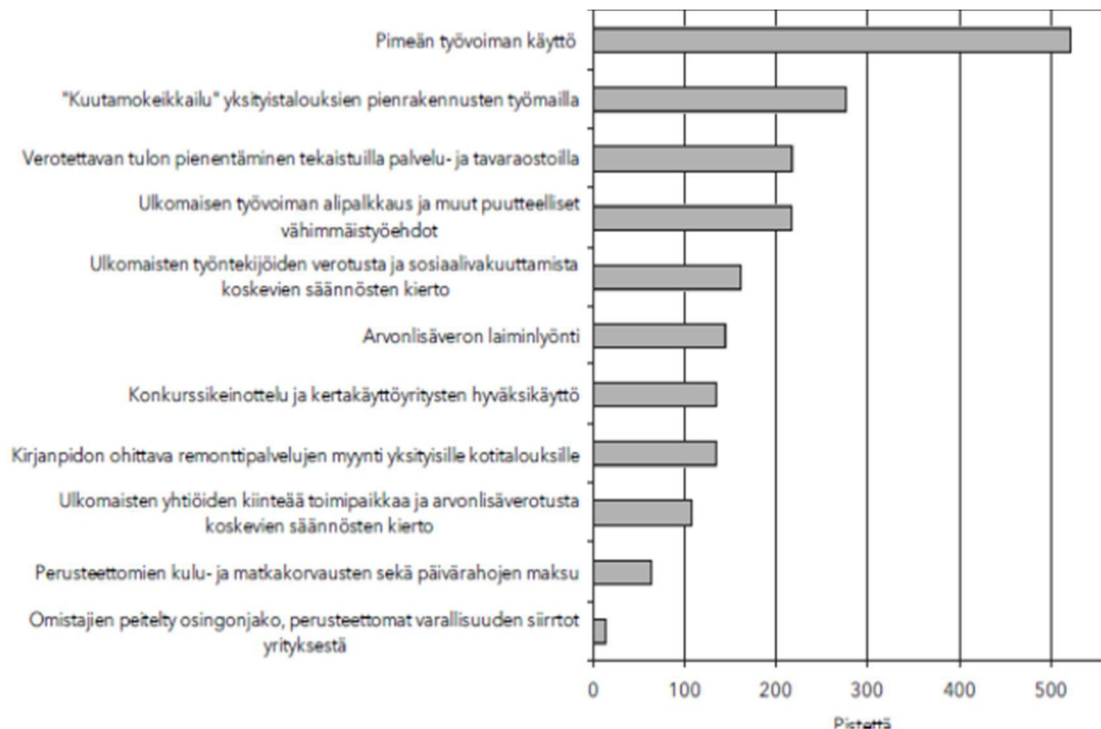
<sup>66</sup> Brottsförebyggande rådet (Brå) on Ruotsin viranomais, joka toimii rikollisuuden vähentämiseksi ja turvallisuuden lisäämiseksi yhteiskunnassa. Brå toimii Ruotsin hallituksen toimeksiannosta tehden yhteistyötä muiden viranomaisten ja organisaatioiden kanssa. (Kts. [www.bra.se](http://www.bra.se))

<sup>67</sup> Brottsförebyggande rådet 2007, 7 - 8.

<sup>68</sup> Brottsförebyggande rådet 2007, 7 - 8

<sup>69</sup> Hirvonen ym. 2010, 90 - 91.

<sup>70</sup> Hirvonen & Määttä 2014, 103.



Kuvio 3. Harmaan talouden tärkeimmät ilmenemismuodot rakennusalaalla yrityskyselyjen mukaan, pistemäärät. Hirvonen ym. 2010, 91.

## 2.6 Harmaan talouden torjunta ja sen haasteet

Harmaan talouden torjunnalla pyritään ennaltaehkäisemään harmaata taloutta, nostamaan kiinnijäämisriskiä ja viranomaisten reagointivalmiutta sekä mitoittamaan hallinnollisia ja rikosoikeudellisia seuraamuksia riittävän tehokkaiksi ja mahdollisimman nopeiksi<sup>71</sup>. Harmaan talouden torjunnassa pyritään vaikuttamaan rikoksen tekijän päätöksentekoon sillä, että teon taloudellinen hyöty olisi mahdollisimman vähäinen, kiinnijäämisen riski suuri ja rikollisoikeudellinen seuraamus riittävän ankara.<sup>72</sup>

Harmaan talouden torjuntatoimet voivat olla ennaltaehkäiseviä tai vahinkoa korjaavia. Ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ovat tekijän mahdollisuuksiin harjoittaa harmaata taloutta vaikuttaminen joko suoraan tai hyväksikäyttäjien kautta, itse toiminnan etuihin ja haittoihin sekä valintatilanteeseen vaikuttaminen yrittämällä muuttaa asenteita sekä kiinnijoutumisriskin tai muiden sanktioiden suurentaminen. Jälkikäteinen vahinkojen korjaaminen tarkoittaa lähinnä sitä, että verovelvollinen on velvollinen palauttamaan yhteiskunnalle taloudellisen hyödyn, jonka hän on tulojen salaamisella saanut.<sup>73</sup>

<sup>71</sup> Verohallinto 2015c, 3.

<sup>72</sup> Verohallinto 2014b, 3.

<sup>73</sup> Hirvonen ym. 1995, 45.

Harmaan talouden torjunta on haasteellista useista toteutuneista lainsäädäntöhankkeista huolimatta harmaan talouden kansainvälistymisen, viranomaisten resurssien tukkeutumisen ja tehottoman lainsäädännön seurauksena. Harmaan talouden torjuntaa vaikeuttaa se, että kiinnijäämisriski sen harjoittamisesta on alhainen ja rangaistukset lievät. Harmaata taloutta todennäköisimmin harjoittavat pienet yritykset joutuvat harvoin verotarkastuksen kohteiksi, harmaan talouden työntekijäporras jää pääsääntöisesti rikosoikeudellisten seuraamusten ulkopuolelle samoin kuin harmaata taloutta hyväksikäyttävät, jotka on lainsäädännössä suljettu lähes kokonaan rikosoikeudellisen sekä verotuksellisen vastuun ulkopuolelle.<sup>74</sup>

#### 2.6.1 Viranomaisyhteistyö

Viranomaisten välisen yhteistyön lisäämistä ja verovalvonnan kehittämistä pidetään keskeisinä keinoina vähentää harmaata taloutta ja lisätä kiinnijäämisriskiä<sup>75</sup>. Yhteistyötä harmaan talouden torjunnassa tekevät muun muassa verohallinto, poliisihallinto, syyttäjät, työsuojeluviranomaiset, ulkomaalaispoliisi, Eläketurvakeskus (ETK), Kansaneläkelaitos (KELA), tulli ja rajavartiolaitos.

Verovalvonta määritellään laissa Verohallinnosta (503/2010) verohallinnon tehtäväksi. Lain 2 §:n mukaan Verohallinnon tehtävänä on verovalvonnan lisäksi verotuksen toimittaminen ja verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeuksien valvonta kuten laissa erikseen säädetään. Verohallinnossa toimii harmaan talouden selvitysyksikkö, joka perustettiin 1.1.2011 voimaantulleella Lailla harmaan talouden selvitysyksiköstä. Selvitysyksikön tehtävä on lain 1 §:n mukaan edistää harmaan talouden torjuntaa tuottamalla ja jakamalla tietoa harmaasta taloudesta ja sen torjunnasta sekä laatia viranomaiselle velvoitteidenhoitoselvityksiä organisaatioista ja organisaatiohenkilöistä.

Poliisi tutkii talousrikoksia, joista tutkittavaksi tulee lukumääräisesti suurin osa Verohallinnon kautta. Poliisille tulevien talousrikosten määrä riippuukin suurelta osin siitä, miten paljon verovalvontaa tehdään. Vuonna 2014 poliisille tuli 1817 uutta talousrikosilmoitusta. Poliisin tutkittavaksi tulevien talousrikosten määrä on noussut tasaisesti koko 2000-luvun ajan.<sup>76</sup>

Aluehallintoviranomaisen (AVI) tehtävänä harmaan talouden torjunnassa on valvoa erityisesti työsuhteen vähimmäisehtoja, ulkomaisen työvoiman käyttöä ja tilaajavastuulakia<sup>77</sup>. Eläketurvakeskuksen tehtävänä on valvoa, että työnantajat noudattavat työntekijän eläkelain (TyEL)

<sup>74</sup> Hirvonen ym. 2010, 14.

<sup>75</sup> Kankaanranta & Muttilainen 2010, 20.

<sup>76</sup> Verohallinto 2014 c, 35.

<sup>77</sup> Etelä-Suomen aluehallintovirasto 2014, 2.

mukaista vakuuttamisvelvollisuuttaan. Verohallinnon ja KELA:n yhteistyöllä pyritään estämään sosiaalietuuksien väärinkäyttö sekä perimään perusteettomasti saadut tuet takaisin.<sup>78</sup>

Viranomaisyhteistyön kehittämiseksi perustettiin 2000-luvulla erilaisia hankkeita kuten VIRKE- ja Raksa -hankkeet. VIRKE -projektin tarkoituksena oli tehdä rakennusalan harmaaseen talouden liittyviä seurantatutkimuksia, tilannekuvauksia sekä antaa asiantuntija-apua Raksa-hankkeelle.<sup>79</sup> Raksa-veroalvontahanke puolestaan oli Verohallinnon vuosina 2008 - 2012 toteuttama hanke, jonka tavoitteena oli ulkomaisen työvoiman verovalvonnan kehittäminen, rakennusalan veroalvontaan liittyvän uuden lainsäädännön hyödyntäminen, harmaan talouden torjunta ja rakennusalan valvontamenetelmien kehittäminen ja tehostaminen. Lisäksi perustettiin erilliset Raksi- ja Raksa II - hankkeet, joista Raksi-hanke perustettiin rakennusalan ilmoittautumis- ja ilmoitusmenettelyä valmistelemaan ja Raksa II -hanke rakennusalan reaaliaikaista veroalvontamenetelmää kehittämään. Raksa II -hankkeen painopiste oli uuden lainsäädännön jalkauttamisessa rakennustyömaille. Rakennustyömaiden valvonnallista yhteistyötä tehostamaan perustettiin vuonna 2012 valtakunnallinen ns. AVE-työryhmä, jossa on aluehallintoviranomaisen, Verohallinnon ja Eläketurvakeskuksen edustus.

<sup>80</sup>

Talousrikostutkinta vaatii piilorikosluonteen vuoksi aina tiivistä yhteistyötä eri viranomaisten välillä. Piilorikollisuuden paljastamiseksi torjunnan painopiste tulisi olla ennalta ehkäisyssä jälkikäteisen tutkinnan sijasta. Talousrikollisuuden torjuntaan tulee lisäksi sitouttaa elinkeinoelämä, minkä vuoksi elinkeinoelämän vastuuta ja valmiuksia tulee lisätä ja viranomaisten ja elinkeinoelämän välistä yhteistyötä kehittää.<sup>81</sup>

## 2.6.2 Lainsäädäntö

Harmaan talouden vähentämiseksi rakennusosalalla ja verotulokertymän parantamiseksi on viimeisen kymmenen vuoden aikana säädetty useita lakeja. Näitä ovat muun muassa laki tilaajan selvitysvetollisuudesta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006), tilaajavastuulaki ja laki veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä (1231/2011). Lain nojalla on otettu käyttöön myös julkinen verovelkarekisteri sekä siirrytty kuitinantopakoon käteiskaupassa.

<sup>78</sup> Verohallinto 2014c, 18 - 19.

<sup>79</sup> Verohallinto 2014d, 10 - 11.

<sup>80</sup> Verohallinto 2014d, 10 - 11.

<sup>81</sup> Rinne & Kalliokoski 2006, 250.



Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006), tilaajavastuulaki, on yksi keskeisimmistä harmaan talouden torjumiseksi sääde-tyistä laeista<sup>82</sup>. Laki tuli voimaan vuonna 2007. Tilaajavastuulain tavoitteena on torjua har- maata taloutta ja juurruttaa terve alihankintakulttuuri rakennusalalle.<sup>83</sup> Lain tarkoitus on edistää työehtojen noudattamista sekä luoda yrityksille edellytykset varmistaa, että niiden kanssa sopimuksia tekevät yritykset täyttävät sopimuspuolina ja työnantajina lakisääteiset velvoitteensa<sup>84</sup>. Lakia on uudistettu jo kahdesti, koska lain vaikuttavuutta rakennusalalla ei ole pidetty riittävänä ja lain vaikuttavuutta on haluttu tehostaa<sup>85</sup>.

Tilaajavastuulakia sovelletaan alihankintaan tai vuokratyövoiman vuokraukseen, kun kyse on Suomessa tehtävästä työstä. Lakia sovelletaan, kun vuokrattujen työntekijöiden työskentely kestää yli 10 työpäivää tai jos alihankintasopimus on arvoltaan yli 7500 euroa.<sup>86</sup> Tilaajavas- tuulaki velvoittaa työn tilaajat ennen sopimuksen solmimista tarkastamaan, että heidän sopi- muskumppaninsa (alihankkijat ja työvoiman vuokraajat) noudattavat lakisääteisiä työntaja- velvoitteitaan. Työn tilaajien tulee selvittää sopimuskumppanin rekisteröityminen erilaisiin rekistereihin kuten ennakonperintärekisteriin, työnantajarekisteriin ja arvonlisäverovelvollis- ten rekisteriin ja kaupparekisteriin. Selvitettäviin tietoihin kuuluu myös todistus verovelkojen maksamisesta ja mahdollinen verovelkoja koskeva maksusuunnitelma, tiedot eläkevakuutuk- sen ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen maksamisesta sekä tieto sovellettavasta työehto- sopimuksesta tai keskeisistä työehdoista. Selvitysvelvollisuus koskee myös ulkomaalaisia yri- tyksiä.<sup>87</sup> Rakentamistoiminnassa selvitysvelvollisuus koskee myös tapaturmavakuutuksen otta- mista<sup>88</sup>. Lähetettyjen työntekijöiden osalta edellytetään myös selvitys sosiaaliturvan määräy- tymisestä. Ulkomaisesta yrityksestä, jolle on Suomessa annettu yritys- ja yhteisötunnus, tilaa- jan tulee ulkomailta saatujen selvitysten lisäksi, selvittää myös yrityksen rekisteröityminen Suomessa sekä verovelkatiedot. Selvitysvelvollisuuden piiriin kuuluu lisäksi sopimuspuolen la- kisääteinen työterveyshuollon järjestäminen.<sup>89</sup>

Valtion arvonlisäverotulomenetysten pienentämiseksi otettiin käyttöön rakentamispalveluiden käännetty verovelvollisuus 1.4.2011. Käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden tavoitteena on aliurakoitsijoiden epärehellisyydestä johtuvan arvonlisäveromenetyksen pienentäminen, epä- rehellisten ja rehellisten yritysten välisen kilpailutilanteen parantaminen rakennusalalla sekä veronkierron ehkäiseminen aliurakoitsijaketjussa, jossa ostaja vähentää arvonlisäveron, jonka

---

<sup>82</sup> Kankaanranta & Muttilainen 2010, 20.

<sup>83</sup> Kankaanranta & Muttilainen 2010, 20.

<sup>84</sup> HE 114/2006 vp, 1.

<sup>85</sup> HE 18/2012 vp, 1.

<sup>86</sup> HE 114/2006 vp, 1.

<sup>87</sup> HE 114/2006 vp, 1.

<sup>88</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2014, 22.

<sup>89</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2014, 12.

myyjä jättää maksamatta valtiolle.<sup>90</sup> Käännetty arvonlisäverovelvollisuus tuli mahdolliseksi sen jälkeen kun Euroopan Unionin ns. arvonlisäverodirektiiviä (2006/112) muutettiin vuonna 2006. Silloin arvonlisäverovelvollisuuden niin sanottua pääsääntöä, jonka mukaan arvonlisäverovelvollinen on se, joka suorittaa verollisen tavaroiden luovutuksen tai palvelun, muutettiin. Jäsenvaltioille tuli tuolloin oikeus säätää myyjän sijasta tavarantoimittajan verovelvolliseksi aloilla, joilla veropetosten ja veronkierron mahdollisuus oli suuri.<sup>91</sup> Käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden soveltaminen edellyttää, että kyseessä on rakentamispalvelu tai työvoiman vuokraus rakentamista varten, palvelun ostaja on säännöllisesti rakentamispalveluja myyvä elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittaja, joka vuokraa säännöllisesti työvoimaa rakentamista varten tai myy säännöllisesti tietynlaisia kiinteistöjä tai toimii niin sanottuna välimiehenä.<sup>92</sup>

Rakennusalan verovalvonnan tehostamiseksi säädettiin laki veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä (1231/2011), joka tuli voimaan 15.12.2011. Lailla säädettiin veronumeromenettelystä, jolla pyrittiin varmistamaan se, että jokainen työntekijä, joka työskentelee yhteisellä työmaalla, on Verohallinnon rekisterissä ennen työsuhteen alkamista. Lailla haluttiin ensisijaisesti parantaa Suomessa toimivien ulkomaisten aliurakoitsijoiden ja näiden palkansaajien verovalvontaa, koska Verohallinnolla ei aiemmin ollut juuri keinoja valvoa heidän veronmaksuaan.<sup>93</sup> Veronumeromenettelyllä pyrittiin verovalvonnan tehostamisen lisäksi lisäämään yritysten riskiä jäädä kiinni pimeään työvoiman käytöstä. Menettely edellyttää, että yhteisellä työmaalla jokaisella työntekijällä on mukanaan henkilötunnustekortti, johon on merkittynä työntekijän veronumerorekisteriin merkitty veronumero, joka on Verohallinnon antama yksilöllinen tunniste.<sup>94</sup>

Verovelkatietojen käytön ja selvittämisen helpottamiseksi otettiin käyttöön julkinen Verohallinnon ylläpitämä verovelkarekisteri. Julkisesta verovelkarekisteristä kuka tahansa voi selvittää yrityksen verovelkatilanteen. Tämä helpottaa tilaajavastuulain ja hankintalain velvoitteiden täyttämisen lisäksi myös sellaisissa sopimussuhteissa, jotka jäävät näiden lakien ulkopuolelle. Verovelkatietojen julkisuudella pyritään kannustamaan yrityksiä täyttämään maksuvelvoitteensa ja siten parantamaan valtion verotulokertymää myös harmaan talouden ulkopuolella.<sup>95</sup> Julkiset verovelkatiedot on 1.12.2014 alkaen voinut tarkistaa Verohallinnon ylläpitämän Yritys- ja yhteisötietojärjestelmän verkkopalvelun kautta ([www.ytj.fi](http://www.ytj.fi))<sup>96</sup>.

---

<sup>90</sup> HE 41/2010 vp, 11.

<sup>91</sup> Huhtala & Sorvanto 2011, 1

<sup>92</sup> Huhtala & Sorvanto 2011, 15.

<sup>93</sup> HE 58/2011, 7.

<sup>94</sup> HE 58/2011, 11 - 12.

<sup>95</sup> HE 58/2011, 7 - 8.

<sup>96</sup> Verohallinto 2015b.

Kuitinantovelvollisuus käteiskaupassa tuli voimaan vuoden 2014 alusta. Lailla haluttiin puuttua yritysten harjoittamaan ohi kassan myyntiin ja kuittikauppaan, jotka ovat varsin yleisiä harmaan talouden harjoittamisen muotoja työvoimavaltaisilla aloilla. Ohi myynnin avulla tuloja jätetään kirjanpidon ulkopuolelle kun niitä ei lyödä kassajärjestelmään eikä viedä kirjanpitoon ja kuittikaupan avulla puolestaan hankitaan perusteettomia, kirjanpitoon kirjattavia kuluvähennyksiä<sup>97</sup>. Kuittikauppa on kauppaa, jota käydään pelkillä perusteettomilla tositteilla. Näiden perusteettomien tositteiden avulla yritys pystyy pienentämään verotettavaa tuloaan ja maksettavaa arvonlisäveron määrää tai saamaan perusteettomia arvonlisäveronpauksia.<sup>98</sup>

Harmaan talouden torjumiseksi tehtyjen lakiuudistusten avulla on pyritty sitouttamaan myös elinkeinoelämä mukaan harmaan talouden torjuntaan. Tilaajavastuulain toteutumisesta tehdyn tutkimuksen mukaan yritykset pääsääntöisesti arvostavat tehtyjä harmaan talouden torjuntatoimia ja pyrkivät noudattamaan lakivelvoitteita, mutta toisaalta jotkut yritykset kritisoivat vaatimuksia, koska niiden pitää ikään kuin ”leikkiä poliisia” selvittäessään sopimus-kumppaneiden velvoitteiden hoitamista. Lakivelvoitteet myöskin lisäävät yritysten hallinnollista työtä, mikä koettiin selkeästi suurimmaksi haitaksi.<sup>99</sup> Harmaan talouden lainsäädäntöhankkeita ovat jossain määrin kritisoineet myös elinkeinoelämän yrittäjäjärjestöt ja valtiovarainministeriö, koska niistä aiheutuu ”lisää vaivannäköä” ja niitä onkin sen vuoksi arvoستeltu harmaan talouden suojelusta<sup>100</sup>.

### 3 Rakentamisen tiedonantovelvollisuus

#### 3.1 Taustaa

Rakentamisen tiedonantovelvollisuus muodostaa yhdessä veronumeron käyttöönoton kanssa hankekokonaisuuden, joka kuuluu vuosille 2012 – 2015 laadittuun Tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmaan. Hankkeen päävastuutaho on Valtiovarainministeriö.<sup>101</sup> Hankekokonaisuuden tarkoitus on rakennusalan työsuhte- ja verovalvonnan tehostaminen<sup>102</sup>. Veronumeron käyttöönotto, hankekokonaisuuden ensimmäinen osa, otettiin käyttöön syyskuussa 2012 ja rakentamisen tiedonantovelvollisuus, hankkeen toinen osa, 1.7.2014.

<sup>97</sup> Hirvonen ym. 2010, 34.

<sup>98</sup> Kankaanranta & Mutttilainen 2010, 16 – 17.

<sup>99</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 101.

<sup>100</sup> Pulliainen 2009, 49.

<sup>101</sup> Valtioneuvosto 2012, 6.

<sup>102</sup> Valtioneuvosto 2012, 6.

Rakentamisen tiedonantovelvollisuus on verotukseen ja verotusmenettelyyn liittyvä velvollisuus. Koska Perustuslain 81 §:n mukaan veron tulee perustua lakiin, tiedonantovelvollisuudesta tuli säätää laissa. Verolait ovat kansallisia lakeja, mikä tarkoittaa, että veroviranomaiset soveltavat melkein yksinomaan kotimaista verolainsäädäntöä<sup>103</sup>. Uuden ilmoitusmenettelyn vuoksi muutettiin sekä voimassaollutta verotusmenettelylakia että työturvallisuuslakia. Laissa ei kuitenkaan haluttu liian tiukasti säätää ilmoitusvelvollisuuden tietosisällöstä vaan Verohallinnolle annettiin valtuutus tarkemmin määritellä annettavat tiedot, niiden antamisaikankohta ja -tapa.<sup>104</sup> Lain verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta (363/2013) uusiin 15 b § - 15 d §:iin lisättiin Valtuutussäännös, jonka mukaan Verohallinto antaa tarkemmat määräykset annettavista tiedoista, tietojen antamisen ajankohdasta ja tavasta sekä oikeudesta olla antamatta tietoja tilanteissa, joiden merkitys on taloudellisesti tai verovalvonnallisesti vähäinen.

Rakentamisen tiedonantovelvollisuutta pidetään Taloushallintoliiton julkaisemassa Tilisanojat -lehdessä 11.8.2014 olleen Ahvenniemen kolumnin mukaan maamme historian suurimpana lakimuutoksena harmaan talouden torjumiseksi. Kyseessä on yksi maailman mittavimmista raportointivelvoitteista, joka edellyttää kehittyneitä tietojärjestelmiä ja vaatii suurta taloudellista panostusta. Uudistuksen ensimmäisen vuoden kustannuksiksi arvioidaan yli 100 miljoonaa euroa ja sen jälkeisiksi vuosikustannuksiksi 50 miljoonaa euroa.<sup>105</sup>

Verohallinnon ylitarkastajan Sari Wulffin mukaan uusi tiedonantovelvollisuus oli valtava muutos rakennusallalla, mikä edellytti koko työkuultuurin muutosta. Tiedonantovelvollisuus toi paljon työtä myös verottajalle. ”Kaiken kaikkiaan piti suunnitella ja toteuttaa kokonaan uusi prosessi alkaen siitä, miten asiakkaan tiedonantovelvollisuus syntyy, miten kentällä tarkastus tehdään ja miten itse verotus toimitetaan”, Wulff toteaa. Uudistuksen vuoksi oli luotava uusi tietojärjestelmä ja uudet toimintatavat sekä asiakkaalle että Verohallinnolle.<sup>106</sup>

Verohallinto kävi neuvotteluja Rakennusteollisuus RT ry:n kanssa toimitettavien tietojen tietosisällöstä. Tavoitteena oli, että Verohallinnolle toimitettavat tiedot olisivat riittävät tarkoituksenmukaista verovalvontaa varten, mutta toisaalta tietojen keräämisestä ja välittämisestä ei saisi aiheutua yrityksille liikaa hallinnollista rasitusta. Mikäli tietojen kerääminen koettaisiin liian vaivalloiseksi, se voisi heikentää toimitettavien tietojen laatua ja ylipäänsä ilmoitusvelvollisuuden täyttämistä.<sup>107</sup>

---

<sup>103</sup> Andersson 2006, 9.

<sup>104</sup> HE 92/2012 vp, 5.

<sup>105</sup> Ahvenniemi 2014.

<sup>106</sup> Verohallinto 2014e, 24.

<sup>107</sup> HE 92/2012 vp, 5.

### 3.2 Tavoitteet

Rakentamisen tiedonantovelvollisuus on kokonaisuus, joka sisältää kaksi toisistaan erillistä laakivelvoitetta: velvollisuuden ilmoittaa työntekijätietoja ja velvollisuuden ilmoittaa urakkatietoja. Työntekijätietojen tiedonantovelvollisuus tarkoittaa, että tiedonantovelvollisen on ilmoitettava kuukausittain Verohallinnolle verovalvontaa varten tiedot niistä henkilöistä, jotka ovat työskennelleet ns. yhteisellä työmaalla (työntekijätiedot). Urakkatietojen tiedonantovelvollisuus puolestaan velvoittaa tiedonantovelvollisen ilmoittamaan kuukausittain Verohallinnolle verovalvontaa varten tiedot niistä meneillään olevista urakoista, joista tehdyn urakkasopimuksen arvonlisäveroton hinta ylittää 15.000 euroa (ns. urakkatiedot).<sup>108</sup>

Tiedonantovelvollisuus sekä työntekijä- että urakkatietojen osalta kohdistuu rakennustyömaalla tapahtuvaan rakentamiseen, korjauksiin ja kunnossapitoon liittyvään toimintaan sekä yrityksiin ja työntekijöihin, jotka harjoittavat tällaista toimintaa. Työntekijä- ja urakkatietojen tiedonantovelvollisuuden perusteet ovat kuitenkin itsenäisiä eivätkä ne välttämättä liity toisiinsa. Työntekijätiedot on annettava silloin, kun kyseessä on rakennustyön turvallisuudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (205/2009) tarkoitetulla yhteisellä työmaalla työskentelystä. Urakkatiedot puolestaan on annettava, kun kyse on arvonlisäverolaissa (151/1993) tarkoitetusta rakentamispalvelusta ja sen lisäksi rakennustelineiden pystytys- tai purkutyöstä sekä työvoiman vuokrauksesta edellä mainittuun työhön.<sup>109</sup>

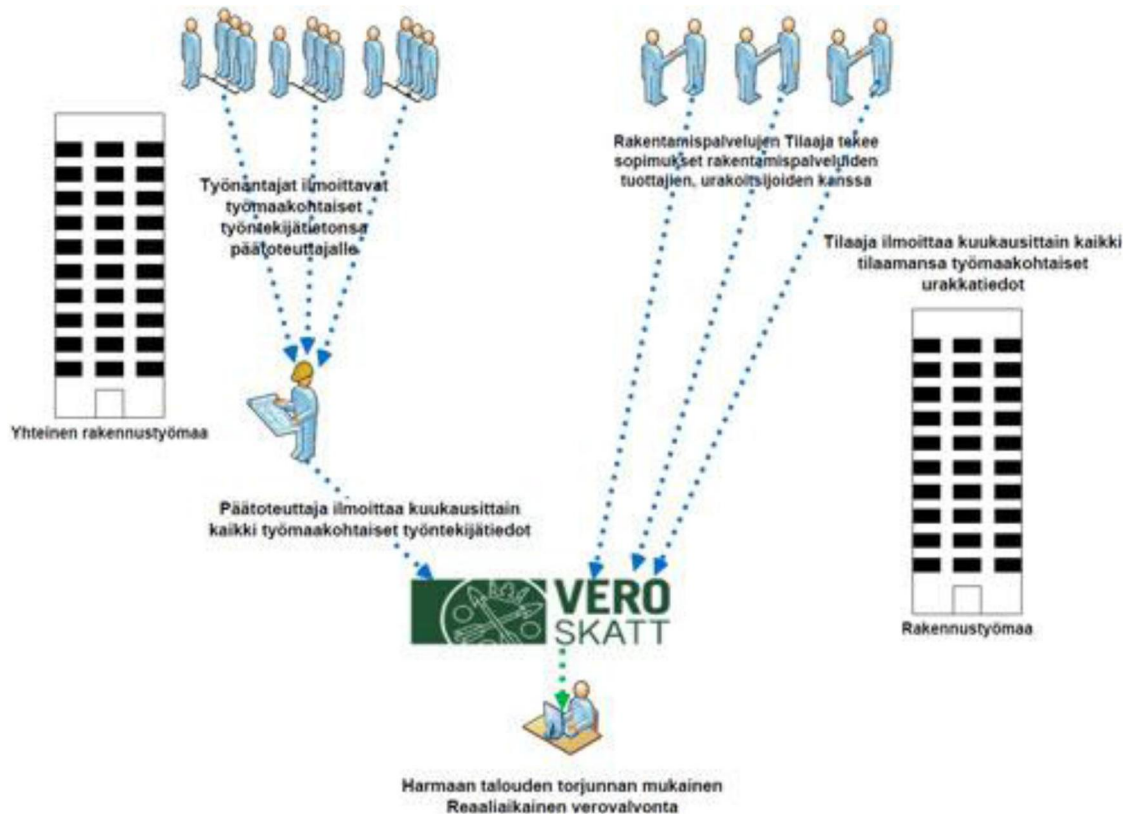
Koska työntekijä- ja urakkatiedot annetaan eri perusteilla, velvollisuus niiden antamiseen voi syntyä yhtä aikaa tai niin, että ilmoitusvelvollisuus syntyy vain toisen osalta. Koska työntekijätietojen antaminen on sidoksissa yhteisen työmaan syntymiseen ja urakkatiedot annetaan aina, kun kyse on rakentamispalvelusta ja sopimuksen arvonlisäveroton summa ylittää 15.000 euroa, voi käydä niin, että vaikka urakkatietojen ilmoitusvelvollisuus syntyy, työntekijätietojen ilmoitusvelvollisuutta ei synny.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> HE 92/2012 vp, 1.

<sup>109</sup> Verohallinto 2014a, 3.

<sup>110</sup> Verohallinto 2014a, 3.



Kuvio 4. Tiedonantovelvolliset tahot. Verohallinto 2014a, 4.

Uuden tiedonantovelvollisuuden tavoitteena on parantaa verottajan mahdollisuuksia harjoittaa reaaliaikaista verovalvontaa työsuhteiden ja urakkatietojen osalta. Verottaja pystyy ilmoitettujen tietojen avulla muodostamaan yrityksen toiminnasta ja työntekijöistä kokonaiskäsityksen ja määrittelemään verotusstatuksen (kiinteä toimipaikka, yleinen vai rajoitettu verovelvollisuus, mahdollinen rekisteröintitarve arvonlisäverovelvollisten rekisteriin ja ennakonpidätysrekisteriin).<sup>111</sup>

Verottaja on kiinnostunut verotuksesta, koska verotus määrittää sen, mistä tulosta verovelvollisuus Suomeen syntyy ja kuka on verovelvollinen Suomeen. Verotusstatus määritellään tuloverolaissa. Tuloverolaissa (TVL) sovelletaan asumisperiaatetta, mikä tarkoittaa, että jokainen maa kohdistaa verotusvaltansa kansalaisuudesta riippumatta periaatteessa kaikkiin niihin, jotka asuvat asianomaisessa maassa tai saavat sieltä tuloa. Tuloverolaki jakaa verovelvolliset kahteen eri ryhmään, joita ovat yleisesti verovelvolliset, jotka ovat velvollisia maksamaan kaikista tuloistaan veroja Suomeen ja rajoitetusti verovelvolliset, jotka ovat verovelvollisia vain Suomessa saaduista tuloistaan.<sup>112</sup>

<sup>111</sup> HE 92/2012 vp, 3.

<sup>112</sup> Andersson 2006, 24.

Verovelvollisuus Suomeen syntyy luonnollisen henkilön kohdalla, jos hänellä on täällä varsinainen asunto ja koti tai jos hän jatkuvasti tai epäolennaisin keskeytyksin oleskelee täällä yli 6 kuukautta.<sup>113</sup> Yrityksen verovelvollisuuden Suomeen ratkaisee ns. kiinteä toimipaikka (TVL 13a §), joka rakentamistoiminnassa katsotaan syntyvän yleensä 12 kuukauden jälkeen. Aikaraja on kuitenkin tapauskohtainen ja se on voitu määritellä verosopimuksissa myös tätä lyhemmäksi. Esimerkiksi Suomen ja Viron välisessä verosopimuksessa aikarajaksi on 6 kuukautta.<sup>114</sup> Kiinteän toimipaikan syntyminen velvoittaa yritykset rekisteröitymään myös ennakonperintärekisteriin ja arvonnlisäverorekisteriin. Tosin arvonnlisäverotuksen kiinteä toimipaikka muodostuu rakennus- ja asennustoiminnassa jo jos urakointikohde tai peräkkäiset urakointikohteet ovat kestäneet yli yhdeksän kuukautta.<sup>115</sup>

Lisäksi verottaja saa rakentamisilmoituksista reaaliaikaista tietoa, jota se voi verrata yritysten ja yksityishenkilöiden ilmoittamiin tietoihin ja todeta näin tietojen paikkansapitävyyden. Vertailutietojen hyödyntäminen pienentää veroriskiä ja vähentää mahdollisuuksia harjoittaa harmaata taloutta.<sup>116</sup>

Vaikka tiedonantovelvollisuus palvelee ensisijaisesti verottajan etua, se palvelee kaikkia niitä tahoja, jotka hyötyvät harmaan talouden vähenemisestä.

### 3.3 Verotusmenettelylaki

#### 3.3.1 Taustaa

Laki verotusmenettelystä (1558/1995), verotusmenettelylaki, tuli voimaan 1.1.1996. Laki korvasi tuolloin vuodesta 1960 asti voimassa olleen verotuslain (482/58). Samaan aikaan säädettiin uusi verohallintolaki (1557/1995), johon kerättiin verohallintoa koskevat organisaatio-säännökset ja tehtiin muutoksia myös muihin verolakeihin. Muutokset nähtiin tuolloin tarpeelliseksi, koska verohallinnon toimintaympäristö oli 35 vuoden aikana muuttunut ja verotuslain monet säännökset olivat vanhentuneet ja tulleet monien myöhempien muutosten vuoksi vaikeatulkintaisiksi. Myös tietotekniikan kehittyminen oli muuttanut verotusmenettelyn luonnetta.<sup>117</sup>

Vuonna 1996 voimaan tullessa verotusmenettelylaissa otettiin käyttöön ns. veroehdotusmenettely, jonka avulla verotuksen rutiinitehtäviä pyrittiin vähentämään. Tämän mahdollisti sivullisen tiedonantovelvollisuuden laajentaminen, mikä tarkoitti, että jatkossa palkka-, eläke-

<sup>113</sup> Andersson 2006, 24.

<sup>114</sup> Verohallinto 2012, 4.

<sup>115</sup> Verohallinto 2012, 5.

<sup>116</sup> HE 92/2012 vp, 3.

<sup>117</sup> HE 131/1995 vp, 2.

ja etuustuloja maksavat tahot huolehtisivat maksettujen summien ilmoittamisesta verottajalle. Sivullisen tiedonantovelvollisuudella pyrittiin vähentämään verottajan rutiininomaista työtä.<sup>118</sup>

Verotusmenettely on hallintomenettelyä, jossa tulee toteuttaa hallintolaissa säädettyjä hyvän hallinnon oikeusperiaatteita, joita ovat yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, objektiiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteet. Nämä periaatteet ilmenevät pääosin verotusmenettelylain 26 §:ssä, jossa määritellään verotuksessa noudatettavat yleiset periaatteet.<sup>119</sup>

Yhdenmukainen oikeusturva verotuksessa on tavoite, vaikka yhdenmukaisuus koetaankin hyvin eri tavoin. Yhdenvertaisuus on perustuslakimme ja siten myös verotuksemme keskeisiä periaatteita: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia” (PL 2§) ja ”Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä” (PL 6.1 §). Yhdenmukaisuusperiaate ilmaistaan VML 26.6 §:ssä, jonka mukaan: ”Verotusta toimittaessa veroviranomaisen on tutkittava saamansa tiedot ja selvitys tavalla, joka asian laatu, laajuus, verovelvollisten yhdenmukainen kohtelu ja verovalvonnan tarpeet huomioon ottaen on perusteltua”.<sup>120</sup> Tarkoitussidonnaisuuden merkitys verotuksessa sisältää ajatuksen, että viranomaisen tulee käyttää toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Objektiveettiperiaate tarkoittaa sitä, että verotuksen tulee olla tasapuolista niin että verottaja ottaa toiminnassaan huomioon sekä veronsaajan että veronmaksajan edut eli toimii objektiivisesti (VML 26.1 §). Luottamuksensuojaperiaate (VML 26.2 §) on ollut verotusmenettelyssä täsmennytmätön, mutta Puronen näkee sen merkityksen tulevaisuudessa kasvavan siirryttäessä koko ajan enemmän massaverotukseen.<sup>121</sup>

### 3.3.2 Soveltamisala

Verotusmenettelylakia sovelletaan lain 1 §:n mukaan valtionveroon, kunnallisveroon, yhteisön tuloveroon, kirkollisveroon, Kansaneläkelaitokselle suoritettavaan sairausvakuutusmaksuun ja valtiolle maksettavaan henkilön ja yhteisön yleisradioveroon.

Verotusmenettelylain 3 luvun 15 – 18 § säätelee sivullisen tiedonantovelvollisuutta. Sivullisen tiedonantovelvollisuuden pääsääntö on määritelty verotusmenettelylain 15.1 §:ssä, jonka mukaan jokaisen on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset tiedot maksamistaan tai välittämistään rahanarvoisista suorituksista, niiden oikaisuksista, saajista ja suoritusten

---

<sup>118</sup> HE 131/1995 vp, 1.

<sup>119</sup> Puronen 2010, 33.

<sup>120</sup> Puronen 2010, 83 – 84.

<sup>121</sup> Puronen 2010, 92.



perusteista. Sivullista ja viranomaista koskevat säännökset voivat olla luonteeltaan joko yleistä tai erityistä tiedonantovelvollisuutta koskevia. Sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus koskee massaluonteisia, säännöllisesti ja usein vuosittain ilmoitettavia tietoja. Sivullisen erityisellä tiedonantovelvollisuudella tarkoitetaan tilannetta, jossa tietyn sivullisen tuli veroviranomaisen kehotuksesta antaa sivullista koskevia tietoja, jotka saattaisivat vaikuttaa toisen verotukseen, tai tilannetta, jossa veroviranomainen itse kerää tietoja toiselta verovelvolliselta.<sup>122</sup>

Sivullisen yleinen tuloverolain alaisia suorituksia koskeva tiedonantovelvollisuus on nykyisin varsin laaja. Tästä on omat hyötynsä ja haittansa. Verovelvollinen on kyllä vapautettu näiden tietojen antamisesta, mutta vastaavasti tiedonantovelvollisuus on säilytetty sivulliselle, koska verotuksen toimittamisen edellytys on, että Verohallinnolla on tarpeelliset tiedot. Tuloverolain alaisia rahanarvoisia suorituksia ovat palkka, luontoisetu, palkkio, korvaus työstä tai tehtävästä, palkkio, stipendi, korko tai vuokra. Ilmoitusvelvollinen on myös puun ostaja puun myyjistä ja myynneistä ja sijoituspalveluyritys ja vakuutusyhtiö tekemistään ja välittämistään arvopaperikaupoista, johdannaissopimuksista, kauppojen osapuolista ja maksetuista kauppahinnoista.<sup>123</sup>

Tuloverolain alaisten suoritusten lisäksi sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus koskee myös eräitä meno- ja vähennystietoja (VML 16 §). Lakipykälä velvoittaa työmarkkinajärjestöt, työttömyyskassan, työnantajat ja muut suoritusten maksajat, luotto- ja rahoituslaitokset, valtion ja kunnat toimittamaan tiedot verotuksessa vähennyskelpoisista suorituksista, joita ovat erilaiset jäsen- ja työttömyyskassamaksut, eläke- ja työttömyysvakuutusmaksut sekä laina-, pääoma- ja korkotiedot.

Viranomaisen yleinen tiedonantovelvollisuus (VML 18 §) koskee useita viranomaisia, jotka ovat velvollisia toimittamaan Verohallinnolle verotusta varten tarpeellisia väestötietojärjestelmään sisältyviä tietoja, kaupparekisteri-, maaseutuelinkeinorekisteri- ja ajoneuvoliikennerekisteritietoja, valtion ja kuntien kiinteistörekisteritietoja sekä ulkomaalaisrekisteritietoja. Pykälä velvoittaa myös valtion ja kunnat ilmoittamaan tiedot myöntämistään elinkeino-, työllistämis- ja niihin verrattavista tuista ja avustuksista.

Erityinen tiedonantovelvollisuus (VML 17§) syntyy Verohallinnon kehotuksesta ja sille on tyyppillistä, että kohteena voi olla vain yksilöity tieto kuten pankkitilin numero, tietty tilitapah-tuma tai asiakirja. Pyydetyn tiedon tulee olla tarpeellinen toisen henkilön verotuksen tai muutoksenhaun takia.<sup>124</sup> Verotusmenettelylain 17 § erityinen sivullisen tiedonantovelvollisuus

---

<sup>122</sup> Puronen 2010, 158 – 159.

<sup>123</sup> Puronen 2010, 158 – 159.

<sup>124</sup> Puronen 2010, 160.

koskee rahastoyhtiöitä, Arvopaperikeskusta, asunto-osakeyhtiöitä ja kiinteistöosakeyhtiöitä ja finanssilaitoksia, jotka se velvoittaa ilmoittamaan tiedot verovelvollisen omistamista sekä verovelvolliselta lunastetuista sijoitusrahaston rahasto-osuuksista, arvo-osuuksista ja tuotonsaajista, asunto-osakkeiden omistajista ja heidän suorittamistaan korvauksista. Raportoiva suomalainen finanssilaitos on velvollinen noudattamaan raportoiville suomalaisille finanssilaitoksille asetettuja velvoitteita.

### 3.3.3 Uudistukset verotusmenettelylakiin

Laki verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta (363/2013) annettiin 24.5.2013. Lain myötä verotusmenettelylain (1558/95) sivullisen tiedonantovelvollisuutta laajennettiin lisäämällä lakiin urakka- ja työntekijätietojen ilmoittamista sääntelevät pykälät 15 b – 15 d, tietojen antamista koskevia erityissäännöksiä sääntelevä 22 §:n uusi 3 momentti sekä 22 a §:n uusi 5 momentti, joka koskee laiminlyöntimaksun määräytymistä. Näin verotusmenettelylakiin lisättiin säännökset sekä urakka- että työntekijätietojen ilmoitusmenettelystä.

Lain velvoitteiden toteutumista haluttiin tehostaa ilmoitusvelvollisuuden rikkomisesta aiheutuvalla laiminlyöntimaksulla, joka voitaisiin määrätä kaikille tiedonantovelvollisille luonnollisia henkilöitä ja kuolinpesiä lukuun ottamatta. Luonnollisille henkilöille ja kuolinpesillekin laiminlyöntimaksu kuitenkin määrätään, jos kyse on elinkeinotoimintaan tai maa- ja metsätalouden liittyvästä tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä. Pääurakoitsijalle ei kuitenkaan määrätä laiminlyöntimaksua, jos 15 b §:n 1 momentissa tarkoitettut tiedot ovat puutteelliset tai virheelliset 15 b §:n 2 momentissa tarkoitettun työntekijän tai itsenäisen työnsuorittajan laiminlyönnin vuoksi tai jos tiedoissa on työnantajasta tai itsenäisestä työnsuorittajasta johtuvasta syystä puute tai virhe, josta päätoteuttajan ei voida kohtuudella edellyttää tietneen.

#### 3.3.3.1 Soveltamisala

Verotusmenettelylain mukaan tiedonantovelvollinen on työntekijätietojen osalta työmaan päätoteuttaja (VML 15 b §) ja urakkatietojen osalta rakentamispalvelun tilaaja (VML 15 c §) tai luonnollinen henkilö (VML 15 d §).

Laki velvoittaa työmaan päätoteuttajan ilmoittamaan yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevistä työturvallisuuslain 22 §:n 2 momentissa ilmoitetut tiedot, ns. työntekijätiedot. Mikäli päätoteuttajaa tai pääurakoitsijaa ei ole, ilmoitusvelvollisuus on rakennuttajan<sup>125</sup>. Koska

---

<sup>125</sup> HE 92/2012 vp, 4.

päätoteuttajan ilmoitusvelvollisuus kattaa kaikkien yhteisellä työmaalla työskentelevien tiedot, muiden tällä rakennustyömaalla toimivien työnantajien velvollisuus on antaa päätoteuttajalle työntekijätiedot omien työntekijöidensä osalta<sup>126</sup>.

Keskeisiä käsitteitä työntekijätietojen ilmoittamisessa ovat käsitteet päätoteuttaja ja yhteinen rakennustyömaa. Molemmat käsitteet on määritelty Valtioneuvoston asetuksessa rakennustyön turvallisuudesta 1 luvun 2 §:ssä, jonka mukaan päätoteuttajalla tarkoitetaan rakennuttajan nimeämää pääurakoitsijaa tai pääasiallista määräysvaltaa käyttävää työnantajaa tai sellaisen puuttuessa rakennuttajaa itseään. Yhteisellä rakennustyömaalla puolestaan tarkoitetaan sellaista työpaikkaa, jolla tehdään asetuksen 1 §:ssä tarkoitettua työtä ja jolla samanaikaisesti tai peräkkäin toimii useampi kuin yksi työnantaja tai korvausta vastaan työskentelevä itsenäinen työnsuorittaja.

Työ, johon yhteisen rakennustyömaan määritelmässä viitataan ja johon työntekijätietojen ilmoitusvelvollisuutta sovelletaan, on määritelty asetuksen 1 §:ssä maan alla, päällä tai vedessä tapahtuvaksi rakennuksen ja muun rakennelman uudis- ja korjausrakentamiseksi ja kunnossapidoksi sekä näihin liittyväksi asennustyöksi, purkamiseksi, maa- ja vesirakentamiseksi sekä rakentamista koskevuksi suunnitteluksi samoin kuin näitä koskevuksi rakennushankkeen valmisteluksi ja suunnitteluksi. Vaikka työntekijätiedot tulee ilmoittaa edellä määritellystä työstä, huomioitava on, että ilmoitusvelvollisuus syntyy vain siinä tapauksessa, että kyseessä on määritellyn työn lisäksi yhteinen työmaa. Yhteisestä rakennustyömaasta puolestaan on kyse vain, jos työmaalla työtä tekee samanaikaisesti tai peräkkäin useampi kuin yksi työnantaja tai itsenäinen työnsuorittaja. Laki ei määrittele yhteisen rakennustyömaan toteutumiseksi mitään minimikestoa tai tehdyn työn määrää.<sup>127</sup>

Urakkatietojen osalta ilmoitusvelvollisuus koskee rakentamispalvelun tilaajan velvollisuutta ilmoittaa niistä urakoista, joista hän on tehnyt sopimuksen. Tiedonantovelvollisena tilaajana on aina rakennuttaja<sup>128</sup>. Rakennuttaja voi antaa urakkatietojen ilmoittamisen myös ulkopuolisen hoidettavaksi<sup>129</sup>.

Urakkatietojen ilmoittamiseen liittyy keskeisesti rakennuttajan ja rakentamispalvelun käsitteet. Rakennuttaja on Valtioneuvoston rakennustyön turvallisuudesta antaman asetuksen 1 luvun 2 §:n mukaan henkilö tai organisaatio, joka ryhtyy rakennushankkeeseen tai muu, joka ohjaa ja valvoo rakennushanketta. Mikäli edellä mainittuja ei ole, rakennuttaja on tilaaja.

---

<sup>126</sup> HE 92/2012 vp, 5.

<sup>127</sup> HE 92/2012 vp, 11.

<sup>128</sup> HE 92/2012 vp, 12.

<sup>129</sup> HE 92/2012 vp, 12.

Rakentamispalveluja ovat arvonlisäverolain 4 luvun 31 §:n mukaan kiinteistöön kohdistuva rakennus- ja korjaustyö sekä työn yhteydessä asennetun tavaran luovuttaminen ja edellä tarkoitettuun työhön liittyvä suunnittelu, valvonta ja muu niihin verrattava palvelu.

Rakentaminen voi olla uudisrakentamista, perusparannusta, korjausrakentamista, muutos-, laajennus- tai kunnossapitotyötä. Lisäksi esityksessä määritellään mitä muuta se voi olla ja mitä se ei ole. Tyypillisiä rakentamispalveluja ovat uudisrakentaminen, asunto-osakeyhtiön teettämät putki- ja sähköremontit, vesikaton uusiminen, rakennuksen ulko- ja sisäpuoliset maalaustyöt, piha-alueen ja ajoluiskien päällystystyöt, hissien huoltotyöt ja lämmitysjärjestelmän tai ilmanvaihtojärjestelmän uusiminen.<sup>130</sup>

Rakentamispalvelua sen sijaan ei ole muusta rakentamisesta erillinen viheralueen istutus ja hoito, kiinteistönhoitopalvelut, kun kyseessä on jatkuvaluonteinen palvelukokonaisuus, johon kuuluu muun muassa siivous, tilojen kunnossapito, lumen auraus, hiekoitus, lämmitysjärjestelmän ja ilmanvaihdon ja ilmastoinnin hoito, pienet korjaukset tai rakentamisesta erillinen suunnittelu (esimerkiksi taloyhtiön rakennuksen korjaussuunnitelman laatiminen). Jos kuitenkin kiinteistönhoitoa harjoittava yritys veloittaa korjauspalvelut erikseen, niitä pidetään rakentamispalveluna.<sup>131</sup>

### 3.3.3.2 Ilmoitettavat tiedot

Työntekijätietojen osalta päätoteuttajan tulee VML 15 b §:n mukaan toimittaa Verohallinnolle kuukausittain verovalvonnassa tarvittavat yksilöinti- ja yhteystiedot yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevistä työntekijöistä, itsenäisistä työnsuorittajista, työnantajista ja vuokratyönteettäjistä. Tietojen tulee sisältää tieto työnantajan kotivaltiota, työ- ja toimeksiantosuhteen laadusta sekä työskentelystä ja Suomessa oleskelusta samoin kuin vakuuttamista koskevat tiedot. Tilapäisesti tavaraa työmaalle kuljettavista henkilöistä tietoja ei tarvitse toimittaa.

Urakkatietojen osalta tilaajan tulee VML 15 c §:n mukaan toimittaa Verohallinnolle kuukausittain tarpeelliset yksilöinti- ja yhteystiedot niistä yrityksistä, jotka suorittavat tilaajalle arvonlisäverolain 31 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettua rakentamispalvelua taikka rakennustelineiden pystytys- tai purkutyötä tai jotka vuokraavat tilaajalle työvoimaa edellä mainittuihin tarkoituksiin. Lisäksi toimitettaviin tietoihin kuuluu tieto toimeksiantannon lajista, kestosta ja työmaan sijainnista sekä tilaajan näille yrityksille maksamista vastikkeista.

---

<sup>130</sup> HE 92/2012 vp, 13.

<sup>131</sup> HE 92/2012 vp, 13.

Urakkatiedoista ilmoitusvelvollinen voi olla myös luonnollinen henkilö (VML 15 d §), mutta luonnollisen henkilön tiedonantovelvollisuus on rajattu tämän opinnäytetyön ulkopuolelle.

Lain 22 §:n mukaan kaikissa edellä mainituissa pykälissä 15 b – 15 d tiedon kohteena oleva on yksilöitävä nimen lisäksi antamalla toimijasta yritys- ja yhteisötunnus tai henkilötunnus tai näiden puuttuessa jokin muu vastaava tunnus ja yhteystiedot Suomessa sekä asuinvaltiossa. Lain 15 b §:n tarkoittama työntekijä tai itsenäinen työnsuorittaja on yksilöitävä henkilötunnuksella tai syntymäajalla ja veronumerolla.

Kuten kohdassa 3.1 jo mainittiin, Verohallinto valtuutettiin antamaan ilmoitettavien tietojen tietosisällöstä tarkempia ohjeita.

### 3.4 Työturvallisuuslaki

#### 3.4.1 Taustaa

Euroopan unionin nykyinen työsuojelulainsäädäntö on varsin kattava. Keskeisin työsuojeludirektiivi on toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä annettu neuvoston direktiivi (89/391/ETY) eli työsuojeludirektiivi. Kyseiseen direktiiviin viitaten EU on antanut sen lisäksi melkein 20 erityisdirektiiviä. Suomessa direktiivien täytäntöönpano on tapahtunut muuttamatta lainsäädännön perusrakennetta, joka on jo ennen työsuojelun puitedirektiivin antamista ollut vakiintunut. Direktiivit ovat Suomessa kansallisesti pantu täytäntöön pääsääntöisesti sisällyttämällä vaaditut asiat työturvallisuuslakiin.<sup>132</sup>

Euroopan Unionin lainsäädännön lisäksi tärkeitä työturvallisuutta sääteleviä sopimuksia on kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimukset ja suositukset, joista Suomi on ratifioinut suurimman osan<sup>133, 134</sup>

Työturvallisuuslaki (738/2002) on yleislaki, jota sovelletaan lähes kaikkeen työhön. Työturvallisuuslain oikeuspoliittisena tavoitteena on suojella työntekijöitä terveyden menettämisen ja tapaturman vaaroilta työssä. Lain säännökset ovat pakottavaa oikeutta, mikä tarkoittaa, että laissa säädettyä minimitasoa ei toisin sopimalla voi alentaa.<sup>135</sup> Työturvallisuuslaki sisältää perussäännökset, jotka koskevat työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelua. Sen lisäksi

---

<sup>132</sup> HE 59/2002 vp, 9.

<sup>133</sup> HE 59/2002 vp, 10.

<sup>134</sup> [http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.countrySubjects?p\\_lang=en&p\\_country=FIN](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.countrySubjects?p_lang=en&p_country=FIN)

<sup>135</sup> HE 59/2002 vp, 2.

tulee sovellettavaksi muita lakeja kuten esimerkiksi työaikalaki, työsopimuslaki, valtion virkamieslaki ja säteilylaki.<sup>136</sup> Koska työturvallisuuslaki on yksi työelämän peruslaeista, ja sen säännökset yleispätevät, lainsäätäjä on pyrkinyt säätämään laista mahdollisimman selkeän, helppolukuisen ja johdonmukaisen. Näin säännösten sovellettavuus sekä oikeusvarmuus lisääntyvät.<sup>137</sup>

Nykyisin voimassa oleva työturvallisuuslaki on ollut voimassa vuodesta 2002, jolloin se korvasi vuodesta 1958 voimassa olleen työturvallisuuslain. Lakiin on tehty 13 vuoden aikana muutoksia kuten esimerkiksi muutokset, joita rakentamisen tiedonantovelvollisuus edellytti. Nykyinen työturvallisuuslaki korostaa edeltäjänsä enemmän työantajan velvollisuutta tunnistaa työstä aiheutuvat vaarat ja huolehtia työntekijän turvallisuudesta ja terveydestä. Työntekijän tulee puolestaan käytettävissä olevin keinoin huolehtia niin omasta kuin muidenkin työntekijöiden turvallisuudesta ja välttää muihin työntekijöihin kohdistuvaa häirintää ja epäasiallista kohtelua. Nyky-yhteiskunnassa monen työn luonne on vuosikymmenten saatossa muuttunut, minkä vuoksi laissa kiinnitetään perinteisten fyysisten vaaratekijöiden lisäksi huomiota myös työn kuormittavuuteen ja kuormittavuuden vähentämiseen, ergonomiaan, näytepäättelyyn, väkivallan uhan torjumiseen ja yksintyöskentelyyn.<sup>138</sup> Laki lisäsi työsuojelun suunnitelmallisuutta ja ennakoitavuutta koskevaa sääntelyä. Lakiin lisättiin velvoite ottaa huomioon työntekijän henkiset edellytykset, mikä oli ensimmäinen kerta kun henkinen työsuojelu tuli mainituksi Suomen lainsäädännössä.<sup>139</sup>

Työturvallisuuslain 1 § tiivistää lain tarkoituksen. Tarkoituksena on parantaa työympäristöä ja työolosuhteita työntekijöiden työkyvyn turvaamiseksi ja ylläpitämiseksi ja ennalta ehkäistä ja torjua työtapaturmia, ammattitauteja ja muita työstä ja työympäristöstä johtuvia työntekijöiden fyysisen ja henkisen terveyden, jäljempänä *terveys*, haittoja.

#### 3.4.2 Soveltamisala

Työturvallisuuslakia sovelletaan lain 2 §:n mukaan sekä työsopimussuhteessa että virkasopimussuhteessa tehtävään työhön. Lähtökohtana on, että lakia sovelletaan työhön, jota työsopimuksen perusteella tai virkasuhteessa tai virkasuhteeseen rinnastettavassa julkioikeudellisessa työsuhteessa tehdään työnantajalle hänen johdon ja valvonnan alaisena (työsuhde) vastiketta vastaan.<sup>140</sup>

---

<sup>136</sup> HE 59/2002 vp, 5.

<sup>137</sup> He 59/2002 vp, 16.

<sup>138</sup> HE 59/2002 vp, 1.

<sup>139</sup> HE 59/2002 vp, 2.

<sup>140</sup> HE 59/2002 vp, 22 - 23.

### 3.4.3 Uudistukset työturvallisuuslakiin

Laki työturvallisuuslain muuttamisesta (364/2013) annettiin 24.5.2013. Lailla työturvallisuuslakiin (738/2002) lisättiin uusi 52 b § ja 53 §:ään lisättiin uusi 2 momentti ja muutettiin 63 §:n 2 momentti. Lakimuutos tuli voimaan 1.7.2014.

Uudessa 52 b §:ssä veloitettiin pääurakoitsija tai muu päätoteuttaja työturvallisuuden varmistamiseksi pitämään ajantasaista luetteloa yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevistä työntekijöistä ja itsenäisistä työnharjoittajista. Aiempi työmaalla työskenteleviä työntekijöitä koskeva sääntely velvoitti päätoteuttajan vain olemaan selvillä siitä, ketä yrityksen työmaalla työskenteli (Valtioneuvoston asetus 205/2009, 13 §). Velvollisuutta työntekijätietojen dokumentointiin ei aiemmin ollut, mikä vaikeutti työntekijätietojen valvontaa.<sup>141</sup> 52 §:ssä määriteltiin myös mitä tietoja luettelon tuli sisältää. Tiedot olivat henkilön etunimi ja sukunimi, syntymäaika ja veronumero, työmaalla työskentelyn alkamis- ja päättymispäivämäärä, työntekijän työnantajan nimi ja Y-tunnus tai sitä vastaava ulkomainen tunnisteenumero, lähetetyistä työntekijöistä annetun lain (1146/1999) 4 a §:ssä tarkoitetun edustajan nimi ja yhteystiedot Suomessa.

Samalla veloitettiin työnantaja antamaan tiedot työntekijöistään pääurakoitsijalle tai muulle päätoteuttajalle. Pääurakoitsija tai muu päätoteuttaja veloitettiin säilyttämään työntekijäluettelo kuusi vuotta sen vuoden päättymisestä, jona työmaa valmistui.

53 §:n tehty lisäys velvoitti itsenäisen työnsuorittajan antamaan pääurakoitsijalle tai muulle päätoteuttajalle 52 b §:ssä mainitut tiedot työntekijäluettelon pitämistä varten. Samalla työturvallisuusrikkomusta koskevaan 63 §:ään lisättiin kohta, jonka mukaan työturvallisuusrikkomuksesta tuomitaan se, joka ei pidä tai säilytä työntekijäluetteloa tai se, joka ei anna työntekijäluetteloa varten tarpeellisia tietoja tai antaa ne puutteellisina.

### 3.5 Lakiuudistusten vaikutusten arviointi

Sen lisäksi, että hallitus oli esityksessään eduskunnalle laeiksi verotusmenettelylain ja työturvallisuuslain muuttamisesta (HE 92/2012 vp) arvioinut, mitä vaikutuksia rakentamisen tiedonantovelvollisuuden aiheuttamilla muutoksilla verotusmenettelylakiin ja työturvallisuuslakiin mahdollisesti tulisi olemaan, eduskunta lähetti esityksen myös valtiovarainvaliokunnan valmisteltavaksi. Valtiovarainvaliokunnassa asiaa valmisteli verojaosto, joka kuuli asiassa eri alojen asiantuntijoita. Eduskunnan määräämänä myös työelämä- ja tasa-arvonvaliokunnan antoi lausunnon valtiovarainvaliokunnalle<sup>142</sup>. Kirjallisen lausunnon hallituksen esityksestä antoivat

<sup>141</sup> HE 92/2012 vp, 7.

<sup>142</sup> TyVL 17/2012 vp, 1.

myös oikeusministeriö, Pienteollisuus PTT ry, sisäasianministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö.<sup>143</sup>

Jäljempänä näistä käsitellään työn kannalta oleellisia kuten valtiovarainkunnan mietintöä (VaVM 6/2013 vp), työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntoa (TyVL 17/2012 vp) ja Suomen Kuntaliiton lausuntoja ja niissä esiintuotuja vaikutusten arviointoja. Rakennusalan näkemyksen esille tuomiseksi käsitellen myös Rakennusteollisuus RT ry:n näkemyksiä. Koska case-yritykseni on kuntaorganisaatio, käsitellen kuntaliiton lausunnoissa esiin tuodut näkemykset omana kohtanaan.

### 3.5.1 Taloudelliset vaikutukset

Lakivaikutusten arvioinneissa eri tahot toivat selvästi esille, että ilmoitusvelvollisuudesta aiheutuvat taloudelliset vaikutukset ilmoitusvelvollisille tulisivat olemaan merkittävät. Hallitus itse arvioi rakennusalan yrittäjien ja erityisesti päätoteuttajana toimivan yrityksen hallinnollisten kustannusten lisääntyvän merkittävästi. Kertakustannuksia aiheuttaisivat raportoinnin edellyttämät tietojärjestelmämuutokset, lomakkeiden ja toimintaohjeiden uusiminen ja koulutuksen järjestäminen raportointiin osallistuvilla henkilöillä. Pysyviä kustannuksia puolestaan syntyisi mahdollisen lisähenkilökunnan palkkaamisesta, raportoinnin ulkoistamisesta esimerkiksi tilitoimistolle ja raportoinnin vaatimien tietojärjestelmämuutosten aiheuttamista ohjelmistojen ylläpitokustannuksista.<sup>144</sup>

Valtiovarainministeriö arvioi uudistuksen kustannusten aiheuttavan rakennusosalalle usean 10 miljoonan euron suuruiset kertakustannukset ja suurin piirtein saman suuruiset vuotuiset menot. Mietinnön mukaan vaikutukset muillekin toimijoille kuin rakennusalan yrityksille tulisivat olemaan merkittävät. Useat yritykset voisivat joutua muuttamaan tietojärjestelmiään sekä uudistamaan kulunvalvontaansa. Valtiovarainministeriön mukaan kustannuksia ei aiheutuisi pelkästään elinkeinoelämälle, vaan myös verottajalle aiheutuva kustannukset olisi mitattavat.<sup>145</sup>

Työelämä- ja tasa-arvo valiokunta korosti lausunnossaan (TyVL 17/2012 vp), että tiedonantovelvollisuus tuo valtiontaloudelle niin merkittäviä hyötyjä, että uudistuksen edellyttämistä määrärahoista ja henkilöresursseista on huolehdittava<sup>146</sup>.

---

<sup>143</sup> VaVM 6/2013 vp, 1 – 2.

<sup>144</sup> HE 92/2012 vp, 7 – 8.

<sup>145</sup> VaVM 6/2013 vp, 3.

<sup>146</sup> TyVL 17/2012 vp, 2.



Rakennusteollisuus RT ry:n arvioiden mukaan urakkasummien ilmoittamismenettelystä aiheutuisi pysyviä kustannuksia 18 miljoonaa euroa vuodessa, työntekijätietojen ilmoittamismenettelystä vielä huomattavasti tuotakin enemmän. Työntekijätietojen ilmoittamisesta voisi syntyä RT ry:n mukaan kertakustannuksia 35 miljoonaa euroa, mikä aiheutuisi tietojärjestelmämuutoksista sekä sähköisestä kulunvalvonnasta. Tietojärjestelmämuutosten on arvioitu aiheuttavan 10.000 euron kustannukset yritystä kohden. Todelliset yrityskohtaiset kustannukset riippuvat yrityksen koosta ja siitä kuinka automaattiseksi tilaajavastuuraportointi järjestelmistä on tehty.<sup>147</sup>

### 3.5.2 Vaikutukset harmaaseen talouteen

Valtiovarainvaliokunta piti esitystä johdonmukaisena jatkona rakennusalan työsuhde- ja verovalvonnassa ja tärkeänä harmaan talouden torjuntakeinona. Sen mukaan ilmoitusvelvollisuus estää pimeän työvoiman käyttöä ja harmaan talouden yritysten toimintaa.<sup>148</sup>

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta näki rakentamisen tiedonantovelvollisuuden erittäin tärkeänä askeleena harmaan talouden torjunnassa. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa (17/2012 vp) nostettiin esiin Verohallinnon resurssien riittävyyden tärkeys, työsuojeluviranomaisten ja eri viranomaistahojen tiedonsaantioikeuksien kehittäminen ja työntekijälle suunnitellun rikemaksun vastuukysymykset. Valiokunta korosti lausunnossaan erityisesti tiedonsaantioikeuksien helpottamista viranomaisten välillä kehittämällä viranomaisten välistä vaivatonta, sähköistä tietojenvaihtoa.<sup>149</sup>

### 3.5.3 Epäselvät käsitteet

Valtiovarainvaliokunta toi esille, että käsitteiden valinta ja vaikutusten arviointi on asiantuntijoiden käsityksen mukaan valmisteltu lähinnä rakennusalan näkökulmasta, vaikka ilmoitusmenettely koskee muitakin toimijoita kuin vain rakennusalaa. Esimerkkinä valtiovarainvaliokunta toi esiin rakennuttajana toimivat kunnat, joiden toimintaan uudistus voisi vaikuttaa merkittävästi sekä taloudellisesti että toiminnallisesti.<sup>150</sup>

Lakiuudistuksessa käytettyjä käsitteitä arvioitiin jossain määrin ristiriitaisesti. Toisaalta valtiovarainvaliokunta piti hyvänä, että lakiehdotuksessa on käytetty tuttuja käsitteitä kuten yhteinen rakennustyömaa tai arvonnlisäverolain rakentamispalvelu, jotka esiintyvät jo aiemmassa

---

<sup>147</sup> HE 92/2012 vp, 7 - 8.

<sup>148</sup> VM 6/2013 vp, 3 - 4.

<sup>149</sup> TyVL 17/2012 vp, 1 - 2.

<sup>150</sup> VaVM 6/2013 vp, 3.

lainsäädännössä ja jotka ovat edes rakennuslalle entuudestaan tuttuja, mikä vähentää tulkintaongelmia.<sup>151</sup> Toisaalta taas se näki lakimuutosten keskeisimpänä rajanveto-ongelmana käsitteen yhteinen rakennustyömaa, koska käsitteen tulkinnasta ei ollut minkäänlaista yleisen tason ohjetta. Valiokunta piti sen vuoksi välttämättömänä, että yhteistä rakennustyömaata koskeva riittävän yksityiskohtainen ohjeistus saataisiin aikaan ennen lain voimaantuloa. Valiokunta ehdottikin lausumaehdotuksessaan eduskunnalle, että eduskunta edellyttäisi sosiaali- ja terveysministeriön huolehtivan siitä, että riittävän yksityiskohtainen ohjeistus aikaansaadaan noin vuotta ennen lainmuutosten voimaantuloa<sup>152</sup>.

Toisena lisäohjeistusta vaativana käsitteenä valiokunta piti käsitettä rakentamispalvelu, joka ei ole tuttu ei-arvonlisäverovelvollisille rakennuttajille eikä yksityishenkilöille. Käsitteen käyttö nähtiin kuitenkin perusteltuna, koska sen käyttö rakennuslalla on vakiintunutta ja arvonlisäverovelvolliset toimijat voivat tukeutua siihen, onko työstä laskutettu käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden mukaisena työnä.<sup>153</sup>

Valiokunta korosti mietinnössään lisäksi, että itse ilmoitusmenettelyn ohjeistaminen on tärkeää, jotta toimijat voivat täyttää tiedonantovelvollisuutensa lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla. Verohallinnon tulisi luoda sujuvat sähköiset toimintatavat, jotka palvelisivat ilmoitusvelvollisten tarpeita ja samalla lain tarkoituksia.<sup>154</sup>

#### 3.5.4 Kuntaliiton näkemykset

Kuntaliitto antoi kaikkiaan kolme lausuntoa Valtiovarainvaliokunnan Verojaostolle hallituksen esitykseen liittyen<sup>155</sup>. Lausunnoissaan Kuntaliitto ilmoitti tukevansa harmaan talouden torjuntaa, mutta piti ilmoitusvelvollisuutta koskevia toimenpiteitä varsin kattavina ja sen velvoitteita osittain päällekkäisinä tilaajavastuulain vaatimusten kanssa.<sup>156</sup> Kuntaliitto kritisoi ilmoitusvelvollisuuden laajuutta ja tietosisältöä, koska se arvioi ilmoittamiskäytännöstä helposti muodostuvan kuormittavaksi kunnille kuntien suurien urakkamäärien vuoksi. Kuntaliitto ehdottikin ilmoitusvelvollisuuden piiriin tulevaa työmäärää rajatakseen, että ilmoitusvelvollisuuden piiristä rajattaisiin pois kaikki alle 50.000 euron urakat ja että urakoista ilmoitettaisiin vain urakkasumma kokonaisuudessaan. Kunnissa vuositasolla olevat yli 60 000 hanketta, joiden arvo on n. 1000e - 50 000 euroa, olisi näin saatu jättää raportoimatta.<sup>157</sup>

---

<sup>151</sup> VaVM 6/2013 vp, 3.

<sup>152</sup> VaVM 6/2013 vp, 7.

<sup>153</sup> VaVM 6/2013 vp, 4.

<sup>154</sup> VaVM 6/2013 vp, 4.

<sup>155</sup> Kuntaliitto antoi valtiovarainkunnalle kolme lausuntoa 16.11.2012, 27.9.2012 ja 21.2.2013.

<sup>156</sup> Kuntaliitto 2012, 1.

<sup>157</sup> Kuntaliitto 2013, 1 - 2.

Kuntaliitto piti epäselvänä kunnossapitotyön ja kiinteistönhoitopalveluiden käsitteitä. Kuntaliiton mielestä kunnossapitotyön käsite oli tulkinnanvarainen ja se ilmoittikin katsovansa, että kiinteistönhoitopalvelut on rajattu urakatietojen ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Liitto vetosi siihen, että hallituksen esityksen ja hankintalain mukaan rakentamispalvelua ei ole puhdas kunnossapitotyö. Hankintalain mukaan ostettavaa kunnossapitotyötä pidetään palvelun hankintana eikä rakennusurakan hankintana. Hallituksen esityksen mukaan kiinteistönhoitopalvelut eivät ole rakentamispalvelua, mutta jos kiinteistönhoitoa harjoittava yritys veloittaa korjauspalvelut erikseen, niitä pidetään rakentamispalveluna.<sup>158</sup>

Kuntaliitto oli sitä mieltä, että työntekijätietojen osalta ilmoitusvelvollisuus koskisi myös kunnossapitotöitä, koska hallituksen esityksen mukaan työntekijätietojen ilmoitusvelvollisuus koskisi kaikkea yhteisellä työmaalla tapahtuvaa työtä. Näin Kuntaliiton näkemyksen mukaan urakka- ja työntekijätietojen ilmoittamisvelvollisuuden laajuus poikkeaa toisistaan.<sup>159</sup>

Epäselvää Kuntaliiton mielestä oli myös se, että millaisissa tapauksissa kunnossapitoa katsotaan harjoitettavan yhteisellä rakennustyömaalla ja toimintaa harjoittavan yrityksen työntekijätiedot tulee ilmoittaa. Epäselvää oli myös, mikä kunnossapidossa on yhteinen rakennustyömaa, kun kunnossapitotöitä voidaan tehdä koko kunnan alueella sisältäen esim. kadunpidossa vähäisiä korjauspaikkauksia.<sup>160</sup>

Työntekijätietoihin liittyen Kuntaliitto oli sitä mieltä, että rakennuttajalta tai muulta ilmoitusvelvolliselta ei voi edellyttää muuta kuin sellaisten tietojen ilmoittamista, jotka liittyvät työntekijöiden työskentelyyn kyseisellä työmaalla ja jotka ovat keskeisiä verovalvonnan kannalta.<sup>161</sup>

Laiminlyöntimaksun määräytymistä Kuntaliitto kommentoi päätoteuttajalle mahdollisesti määrättävän laiminlyöntimaksun osalta. Sen näkemyksen mukaan päätoteuttajalle ei voida määrätä laiminlyöntimaksua tilanteessa, jossa työnantajien tai itsenäisten työn suorittajien päätoteuttajalle ilmoittamat tiedot ovat virheelliset tai puutteelliset eikä päätoteuttajan voida kohtuudella edellyttää tienneen tästä. Ilmoitusvelvollisia tulisi ohjeistaa tarkasti siitä, missä määrin he olisivat vastuullisia tietojen oikeellisuudesta.<sup>162</sup>

Kuntaliitto totesi yhteenvetolausunnossaan että kuntien tehtäviä ei tulisi lisätä.

Ilmoitusmenettelylle tulisi määrittää selkeä alaraja (50.000 euroa) ja ilmoitusmenettelyn tulisi koskea ainoastaan valvonnan kannalta välttämättömiä tietoja. Lisäksi Kuntaliitto toivoi,

---

<sup>158</sup> Kuntaliitto 2013, 2.

<sup>159</sup> Kuntaliitto 2013, 3 – 4.

<sup>160</sup> Kuntaliitto 2013, 3- 4.

<sup>161</sup> Kuntaliitto 2013, 2.

<sup>162</sup> Kuntaliitto 2013, 4 – 5.

että käsitteiden määrittelyä tarkennettaisiin (rakennustyö ja yhteinen työmaa) ja ilmoittamisvelvollisten vastuut tietojen oikeellisuudesta ohjeistettaisiin selkeästi. Kuntaliiton mielestä päätoteuttajan vastuu muiden laiminlyönneistä ei voi olla lähtökohtana laiminlyöntimaksua määrättäessä.<sup>163</sup>

### 3.6 Verohallinnon ohjeet

#### 3.6.1 Yleistä

Vero-oikeus on vahvasti säännelty lailla ja lainsäädäntövallan delegointi on mahdollista vain hyvin rajoitetusti. Verohallitukselle on kuitenkin annettu oikeus julkaista ohjekirjeitä erityisesti uuden lainsäädännön soveltamisesta. Ohjekirjeet antavat yksityiskohtaisempia ohjeita lain määräyksistä ja mahdollistavat yhtenäisen verotuskäytännön.<sup>164</sup>

Rakentamiseen liittyvää tiedonantovelvollisuutta koskien verohallinto on antanut ohjeen 'Rakentamiseen liittyvä tiedonantovelvollisuus' Lain verohallinnosta (503/2010) 2 § 2 momentin valtuutussäännöksen nojalla. Verottajan ohje määrittelee rakentamiseen liittyvät keskeiset käsitteet, annettavat tiedot, ilmoituksen tietosisällön kohta kohdalta ja ilmoitusmenettelyn. Ensimmäinen ohje annettiin 1.7.2013 ja toinen, toistaiseksi voimassa oleva ohje on annettu 22.5.2014.<sup>165</sup>

Valtuutussäännöksen nojalla Verohallinto julkaisi päätöksen rakentamiseen liittyvästä tiedonantovelvollisuudesta 14.2.2014. Päätöksessä luetellaan työmaan päätoteuttajan (1§), rakentamispalvelun tilaajan (2§), rakennuttajan toimivan luonnollisen henkilön (3§) ja rakennusvalvontaviranomaisen velvollisuudet (4§), tiedonantotapa (5§) sekä päätöksen voimaantulo (6§).

<sup>166</sup>

Näiden syventävien ohjeiden lisäksi verottaja on internetsivuillaan julkaissut useita muita ohjeita rakentamisen tiedonantovelvollisuuteen liittyen. Sivustoilla on useampia verkkoseminareja, diaesityksiä, esitteitä ja kaksi demotallennetta, joissa neuvotaan rakentamisilmoituksen lähettäminen havainnollisesti. Näiden lisäksi verottaja ylläpitää sivustollaan Ajankohtaista -linkkejä, joissa tiedotetaan ilmoitusmenettelyyn liittyvät uudet asiat ja 'Usein kysyttyä' -linkkejä, joissa käsitellään sellaisia kysymyksiä, joita on eniten verottajalta kysytty. Kysymykset koskevat urakkatietoja, työntekijätietoja, tietojen toimittamista ja korjaamista ja ilmoittamisen euromääräistä alarajaa.<sup>167</sup>

---

<sup>163</sup> Kuntaliitto 2013, 4 - 5.

<sup>164</sup> Andersson 2006, 12 - 13.

<sup>165</sup> Verohallinto 2014a, 1.

<sup>166</sup> Verohallinto 2014f, 1 - 3.

<sup>167</sup> Verohallinto 2014g.

### 3.6.2 Työntekijätietoja koskeva ohjeistus

Kuten jo verotusmenettelylain soveltamisalaa käsittelevässä kohdassa 3.3.3.1 todettiin, työntekijätietojen ilmoitusvelvollisuus koskee arvonlisäverolaissa määriteltyä rakentamispalvelua, Tiedonantovelvollinen on työmaan pääurakoitsija tai muu päätoteuttaja. Työturvallisuuslain uudessa 52 b §:ssä säädettiin päätoteuttajan velvollisuudeksi pitää luetteloa yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevistä. Lakitekstissä oli viittaukset työturvallisuuslakiin, missä päätoteuttaja -käsite on määritelty, samoin kuin viittaus arvonlisäverolakiin, missä käsite 'rakentamispalvelu' on määritelty.

Verohallinnon ohjeissa täydennetään ilmoitettavien tietojen sisältöä keskeisten käsitteiden ja mahdollisten epäselvien tilanteiden osalta. Alla mainitut käsitteet on jo määritelty tässä työssä kohdassa 3.3.3.1, mutta tässä tarkennetaan keskeisiä määritelmiä ja tehtäviä verottajan ohjeiden mukaisesti.

Päätoteuttajana toimii yleensä pääurakoitsija, joka verohallinnon ohjeen mukaan antaa kuluvan eli oikeuden oleskella rakennustyömaalla sekä pitää yllä luetteloa yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevistä henkilöistä. Kukin työmaalla toimiva yritys tai itsenäinen yrittäjä on puolestaan velvollinen toimittamaan tiedot omista työntekijöistään päätoteuttajalle ennen työn aloittamista. Päätoteuttaja on velvollinen säilyttämään ne tiedot ja asiakirjat, joista tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja on saatavissa kuuden vuoden ajan työmaan valmistumisvuoden päättymisestä. Päätoteuttaja voi luovuttaa oman työnsä tilaajalle ennen kuin työmaahallinto lopetetaan.<sup>168</sup>

Työntekijäluettelo, jota päätoteuttaja ylläpitää, sisältää luettelon henkilöistä, jotka ovat samoja, joiden on pidettävä näkyvillä kuvallista veronumerotunnistetta. Näistä henkilöistä on annettava tiedot verottajalle kuukausittain. Työntekijäluettelo on pidettävä ajantasaisena ja sen on oltava helposti viranomaisten tarkistettavissa. Työntekijäluettelo on sisällöltään suppeampi kuin Verohallinnolle toimitettavat tiedot<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> Verohallinto 2014a, 14 - 15.

<sup>169</sup> Verohallinto 2014a, 14 - 15.



Kuvio 5. Tiedonantovelvollisuus työntekijätiedoista. Verohallinto 2014j, 27.

Rakentamistyötä yhteisellä työmaalla (ks. kohta 3.3.3.1) on verottajan mukaan talonrakennustyö, sillan, padon, sataman, laiturin, kanavan, maantien, kadun, rautatien, lentokentän ja kaukolämpöverkoston rakentaminen, raakavedenottamoiden ja puhdistamojen sekä viemärin ja kaikenlaisten vesi- ja muiden johtoverkkojen sekä muiden sanotun kaltaisten rakennelmien rakennus- ja korjaustyöt sekä maanrakennustyöt, kuten esimerkiksi kaivannon kaivaminen sekä täyttö- ja pengerrystyöt. Rakentamistyöksi luetaan myös kalliotilan rakentaminen, kun tila tulee liikenneväyläksi, maanalaiseksi varastoksi, raakavesiverkoston tai viemäriin osaksi tai muuhun vastaavaan käyttöön, laiva- tai muun väylän ruoppaus, patojen rakentaminen, vedenalainen louhinta, erilaisten johtoverkkojen rakentaminen, tien, kadun ja vastaavan kunnossapito sekä päällysteen osittainenkin korjaaminen tai uusiminen tai muut vastaavat rakenteeseen liittyvät toimenpiteet. Rakentamistyötä on korjausrakentaminen, kunnossapito tai asennukset, jotka kohdistuvat rakennukseen tai rakennelmiin (esimerkiksi julkisivun maa- laaminen, vesikatteen uusiminen tai korjaaminen, LVIAS-laitteistojen uusiminen tai vastaavat työt), LVIAS-laitteistojen ja hissien ja vastaavien laitteiden asentaminen uudis- ja korjausrakentamisen ja kunnossapidon yhteydessä.<sup>170</sup>

Syntyykö tiedonantovelvollisuus joidenkin töiden ja työntekijöiden osalta vai ei, on verottajan ohjeiden mukaan varsin tarkkaa. Tällainen ryhmä on esimerkiksi tavaraa työmaalle kuljettavat henkilöt. Tietojen ilmoitusvelvollisuutta ei synny ellei kuljettaja osallistu rakennustyön tekemiseen, mutta velvollisuus syntyy heti, mikäli hän osallistuu työmaalla työntekoon muualla kuin auton lavalla tai sen välittömässä läheisyydessä. Toinen ryhmä on prosessin käynnissä pitämiseen liittyvät kunnossapitotyöt. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin eivät kuulu sellaiset

<sup>170</sup> Verohallinto 2014a, 15 - 16.

työt, kuten esimerkiksi teollisten tuotantolaitosten koneisiin ja laitteisiin kohdistuvat kunnossapitotyöt, mutta toisaalta seisokkityömailla tehtävät korjaus- ja kunnossapitotyöt sen sijaan kuuluvat. Työmaalla vierailijoita tai viranomaisia, jotka eivät työskentele työmaalla sopimuksen perusteella, ilmoitusmenettely ei koske.<sup>171</sup>

Työntekijätietojen ilmoittaminen on sidoksissa yhteisen työmaan syntymiseen. Verottajan ohjeissa määritellään tarkemmin yhteisen työmaan käsitettä sekä tarkennetaan sitä, milloin se syntyy. Työsuojeluviranomaisten tulkinnan mukaan 'samanaikaisesti toimiminen' tarkoittaa yhtäaikaaisesti ja samalla hetkellä tapahtuvaa työskentelyä, kun taas 'peräkkäin toimiminen' tarkoittaa sitä, että toinen työnantaja tai itsenäinen työnsuorittaja tulee työmaalle välittömästi siellä jo työskennelleen toimijan jälkeen. Peräkkäin toimiminen edellyttää myös ajallista tai sopimukseen perustuvaa yhteyttä. Määräävää on, että työtä suorittaa kaksi eri yritystä. Oleellista on myös se, että kyseinen työmaa on suunniteltu tehtäväksi useamman kuin yhden työnantajan toimesta. Tiedonantovelvollisuus alkaa heti ensimmäisen työnantajan aloittaessa työt työmaalla. Jos taas työmaa on suunniteltu tehtäväksi yhden työnantajan toimesta, mutta työn aikana siellä tosiasiallisesti työskenteleekin useampi työnantaja, se muuttuu yhteiseksi työmaaksi. Tiedonantovelvollisuus alkaa tuolloin siitä hetkestä alkaen, kun työmaasta tulee yhteinen.<sup>172</sup>

Verottajan ohjeissa on kuntaa koskeva esimerkki, jossa kunnan omat työntekijät tekevät kunnan saneerauskohteessa kaksi kuukautta töitä ennen toisen yrityksen tuloa työmaalle. Jos tällaisessa tapauksessa työn alkaessa on jo tiedossa, että työmaalle tulee toinenkin yritys, työmaa on yhteinen heti töiden alusta alkaen. Kunnan on näin ollen ilmoitettava sen omat työntekijät heti töiden alusta alkaen.<sup>173</sup>

### 3.6.3 Urakkatietoja koskeva ohjeistus

Tiedonantovelvollisia ovat urakkatietojen osalta rakentamispalvelun tilaajat (kts. kohta 3.3.3.2). Verottajan ohjeen mukaan tilaaja voi olla rakennuttaja, pääurakoitsija, sivu-urakoitsija tai aliurakoitsija. Rakennuttaja on aina tiedonantovelvollinen tilaaja.<sup>174</sup>

Tilaaja on useimmiten yritys tai yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, mutta rakennusurakan tilaajana voi myös olla valtio, kunta, kuntayhtymä, Ahvenanmaan maakunta, Ahvenanmaan maakunnan kunta tai kuntayhtymä, seurakunta, seurakuntayhtymä, muu uskonnollinen yhdyskunta tai muu julkisoikeudellinen oikeushenkilö, yhdistys, yhteisetuus (esimerkiksi tiekunta),

<sup>171</sup> Verohallinto 2014a, 16 – 17.

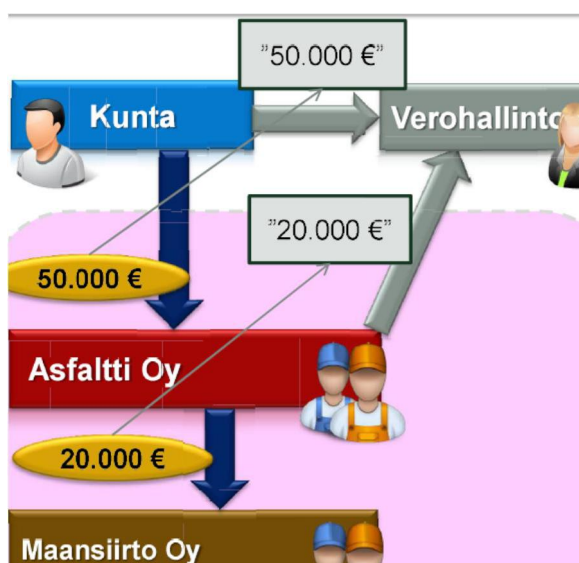
<sup>172</sup> Verohallinto 2014a, 15.

<sup>173</sup> Verohallinto 2014a, 15.

<sup>174</sup> Verohallinto 2014a, 5.

säätiö, asunto- tai kiinteistöosakeyhtiö tai ulkomailla toimiva yritys tai sen Suomessa oleva sivuliike silloin, kun kyseinen ulkomainen yhteisö tilaa Suomessa tehtävää rakentamistyötä.<sup>175</sup>

Tiedonantovelvollisuus koskee niitä urakoita, joista tilaaja on tehnyt sopimuksen.<sup>176</sup> Kukin tilaaja on ilmoitusvelvollinen ostamistaan urakoista, mikä tarkoittaa, että alihankintaketjussa jokainen aliurakoitsija ilmoittaa tiedot omista aliurakoitsijoistaan. Urakkatietojen ilmoittaminen ei - toisin kuin työtekijätietojen ilmoittaminen - ole sidoksissa yhteisen rakennustyömaan käsitteeseen vaan se koskee myös muilla kuin yhteisillä työmailla suoritettuja rakentamispalveluja.<sup>177</sup>



Kuvio 6. Tiedonantovelvollisuus urakkatiedoista. Verohallinto 2014j, 17.

Tiedonantovelvollisuus on siirrettävissä, esimerkiksi tietojen ilmoittamisen voi antaa konsulttiyhtiölle sopimalla siitä erikseen. Viime kädessä vastuu tiedonantovelvollisuuden täyttämisestä on kuitenkin tilaajalla itsellään.<sup>178</sup>

Urakkatiedot tulee antaa rakentamispalvelusta ja kunnossapitotyöstä. Käsitteitä oli melko laajasti selitetty jo lain esitoissa sekä tässä työssä kohdassa 3.3.3.2. Verottajan ohjeissa on viittaus rakentamispalvelu -käsitteeseen liittyen Verohallinnon antamaan ohjeeseen käännetystä arvonlisäverovelvollisuudesta ja siitä on verottajan mukaan apua tulkittaessa onko jokin työ rakentamispalvelua vaiko ei.<sup>179</sup>

<sup>175</sup> Verohallinto 2014a, 5.

<sup>176</sup> Verohallinto 2014a, 5.

<sup>177</sup> He 92/2012 vp, 5

<sup>178</sup> Verohallinto 2014a, 5.

<sup>179</sup> Verohallinto 2014a, 6.



Kunnossapitotöitä verottajan ohjeissa tarkennetaan kiinteistön järjestelmiin liittyen. Kiinteistön järjestelmien (kuten valvonta- ja hälytysjärjestelmät, ilmanvaihto-, sammutus- ja valaistuksenohjausjärjestelmät ja muut vastaavat) asentaminen on rakentamispalvelua, mutta pelkkä järjestelmien testaus ei sitä ole. Ohjeissa on myös tuotu esiin, että kunta-alalla on lainsäädännöstä johtuen totuttu pitämään kunnossapitona myös sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät arvonnäkökulman mukaan sitä ole<sup>180</sup>. Rakentamisen tiedonantovelvollisuuden ollessa kyseessä sovelletaan kuitenkin arvonnäkökulman määritelmää kunnossapidosta.<sup>181</sup>

Urakkatietojen ilmoitusvelvollisuuden syntyminen on joidenkin töiden kuten suunnittelutyö ja tavarankäyttö osalta varsin tarkkaa. Tiedonantovelvollisuuden piiriin ei kuulu erikseen hankittu suunnittelu tai valvonta. Mikäli suunnittelu kuitenkin sisältyy urakka- ja rakentamissopimukseen ja se tilataan rakentamispalvelun suorittavalta yhtiöltä osana sopimusta, suunnittelu on ilmoitettava. Sama pätee tavarankäyttöön. Tiedonantovelvollisuuden piiriin ei lähtökohdaisesti kuulu tavarankäyttö. Kuitenkin tapauksessa, jossa pääsuorite on rakentamispalvelu, sivusuoritteiden osuus (rakennusurakkaan kuuluvat rakennusmateriaalit) kuuluu tiedonantovelvollisuuden piiriin. Näin ollen, mikäli vain rakennusmateriaaleja ostettaisiin rakennusalan yrityksestä, tiedonantovelvollisuutta ei sovellettaisi.<sup>182</sup>

Kiinteistöllä harjoitettavaa erityistä toimintaa palvelevien laitteiden asentamisesta, korjaamisesta ja kunnossapitotyöstä ei myöskään ole tiedonantovelvollisuutta. Tällaista työtä on muun muassa tuotantolaitosten prosessiin kuuluvien koneiden ja laitteiden kunnossapitotyöt. Kiinteistönhoitoa verottajan ohjeissa täsmennetään siltä osin, että pienet korjaukset ovat yleensä osa kiinteistönhoitosopimusta eikä ne ole tiedonantovelvollisuuden piirissä. Mikäli kiinteistönhoitoyritys veloittaa korjauspalvelut erikseen, ne ovat rakentamispalvelua ja siten ilmoitettavia.<sup>183</sup>

Työn tilaaminen oman organisaation eri yksiköiltä tai konsernin sisäisesti ei kuulu ilmoitusvelvollisuuden piiriin, mikäli kyseessä on sama oikeussubjekti eli yksiköillä on sama y-tunnus. Näin esimerkiksi kunta ei ole tiedonantovelvollinen urakoista, jotka tilataan oman kunnan tilapalvelulta tai liikelaitokselta. Mikäli työ tilataan samaan konserniin kuuluvalta, jolla on eri y-tunnus, urakkatiedot on ilmoitettava.<sup>184</sup>

---

<sup>180</sup> Laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (31.8.1978/669) määrittelee kunta-alaa koskevan kunnossapidon määritelmän.

<sup>181</sup> Verohallinto 2014a, 7.

<sup>182</sup> Verohallinto 2014a, 7.

<sup>183</sup> Verohallinto 2014a, 7.

<sup>184</sup> Verohallinto 2014a, 8.

Urakkatiedot on ilmoitettava, jos työn arvonlisäveroton arvo on yli 15.000 euroa. Mikäli urakkasumma on enintään 15.000 euroa, tietoja ei tarvitse antaa. Tietoja ei tarvitse ilmoittaa takautuvasti ennen raja-arvon ylittymistä. Urakkatietojen alaraja on sopimuskohtainen. Vaikka yksittäisen työmaan urakan arvo jäisi alle 15.000 euron raja-arvon, tiedot on annettava, jos sopimuksessa sovittu urakkasumma ylittää 15.000 euroa. Jos työtä tehdään useammalla työmaalla saman sopimuksen perusteella, urakan kokonaissummana ilmoitetaan kunkin työmaan osuus kokonaisurakan määrästä.<sup>185</sup>

#### 3.6.4 Urakkasopimusten pilkkominen

Urakkasopimuksen pilkkominen, jotta välttyttäisiin tiedonantovelvollisuuden syntymiseltä, on kiellettyä. Pääsääntöisesti kukin tilaus muodostaa oman kokonaisuutensa ja tilauksia pidetään itsenäisinä. Yhtenä sopimuksena pidetään raja-arvoa laskettaessa kuitenkin tilaajalle tehtyä työtä tai työtulosta, jos se perustuu useisiin peräkkäisiin, keskeytymättömiin tai vain lyhyin keskeytyksin jatkuviin sopimuksiin. Tilauksia pidetään yhtenä kokonaisuutena myös, jos jo aiemman tilauksen yhteydessä tiedetään, että todennäköisesti samalta toimittajalta tullaan tilaamaan samaan kohteeseen useita peräkkäisiä työsuorituksia. Urakan edetessä sovittavat ns. lisätyöt, jotka eivät ole kuuluneet alkuperäiseen sopimukseen, mutta ne liittyvät jo käynnissä olevaan urakkaan, katsotaan alkuperäiseen sopimukseen kuuluviksi.<sup>186</sup>

#### 3.6.5 Laiminlyöntimaksu

Laiminlyöntimaksusta säädetään VML 22 a §:ssä, jonka mukaan tiedonantovelvolliselle voidaan määrätä laiminlyöntimaksu, jos tiedonantovelvollinen ei täytä tiedonantovelvollisuuttaan tai jos tämä toimittaa tiedot väärällä välineellä kuten paperilla. Laiminlyöntimaksu on vähintään 100 euroa ja korkeintaan 15 000 euroa. Laiminlyöntimaksu on ilmoituskohtainen ja sen suuruus riippuu annettavien tietojen määrästä. Laiminlyöntimaksu on enintään 15 000 euroa, jos tiedonantovelvollinen on tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta antanut olennaisesti väärän ilmoituksen tai ei ole antanut ilmoitusta ollenkaan. Laiminlyöntimaksu on enintään 5000 euroa, jos ilmoitus, tieto tai asiakirja on olennaisesti puutteellinen tai virheellinen ja jos ilmoitus on annettu vasta kehotuksen jälkeen. Enintään 2000 euron maksu määrätään, jos annetuissa tiedossa tai asiakirjassa on vähäinen puutteellisuus tai jos ilmoitus on annettu myöhässä ilman pätevää syytä tai tiedot on annettu muulla kuin Verohallinnon määräämällä tavalla.<sup>187</sup>

---

<sup>185</sup> Verohallinto 2014a, 8.

<sup>186</sup> Verohallinto 2014a, 9.

<sup>187</sup> Verohallinto 2014a, 29.

Tiedonantovelvollisuusmenettelyn alkuvaiheessa Verohallinto sovelsi kevennettyä ilmoittamismenettelyä, mikä tarkoitti, että tiedonantovelvollisille annettiin mahdollisuus ilmoittaa tiedot jonkin verran puutteellisina. Vuoden 2015 alusta kevennetty menettely kuitenkin poistui ja tiedot on siitä lähtien pitänyt antaa verottajan tietuekuvausten mukaisina.<sup>188</sup>

Päätoteuttaja on vapautettu vastuusta puutteellisten tai virheellisten tietojen osalta, jotka päätoteuttaja antaa 15 b §:n nojalla 15 b §:n 2 momentissa tarkoitetun työnantajan tai itsenäisen työnsuorittajan laiminlyönnin johdosta. Edellytyksenä laiminlyöntimaksusta vapautumiselle on kuitenkin silloin, että päätoteuttaja ilmoittaa työnantajan laiminlyönnistä Verohallinnolle. Päätoteuttaja on vapautettu vastuusta, koska päätoteuttaja on käytännössä työnantajalta saamiensa tietojen varassa eikä päätoteuttajalta voida ilman kohtuutonta hallinnosta räsistystä edellyttää pitkälle menevää velvollisuutta tarkistaa työnantajilta ja itsenäisiltä työnsuorittajilta saamiensa tietojen oikeellisuus. Päätoteuttajalla on lähinnä tiedonvälittäjän rooli.<sup>189</sup>

### 3.7 Yleisimmät tilanteet joissa ilmoitusvelvollisuus kunnissa syntyy

Verottaja on julkaissut kuntien avuksi erillisen ohjeen, jossa kuvataan mahdollisia tilanteita, joissa tiedonantovelvollisuus syntyy. Tiedonantovelvollisuus voi syntyä kunnan projektiluonteisissa rakentamistöissä, kunnan maa- ja vesirakentamisessa, kunnan kiinteistöjen kunnossapito- ja huoltotöissä sekä kunnan kiinteistössä samanaikaisesti tehtävien erillisten korjausten yhteydessä.<sup>190</sup>

Kunnan projektiluonteisessa työssä tiedonantovelvollisuus syntyy esimerkiksi silloin, kun kunta tilaa uudistus- tai korjausrakentamisurakan kuten esimerkiksi koulukiinteistön rakentamisen tai saneerauksen. Mikäli urakan toteuttavat kunnan omat työntekijät ja ulkopuolinen yritys yhdessä, urakan arvonlisäveroton summa on yli 15.000 euroa, työ on arvonlisäverolain mukaista rakentamispalvelua eikä urakkaan ole nimetty päätoteuttajaa, ilmoitusvelvollinen on kunta. Kunta ilmoittaa tällöin verottajalle sekä urakkatiedot että työntekijätiedot. Kunta ilmoittaa kaikkien työmaalla työskentelevien tiedot, myös kunnan työntekijöiden tiedot.<sup>191</sup>

Maa- ja vesirakentamisessa tyypillinen tilanne, jossa tiedonantovelvollisuus syntyy, on kunnan tilaama tie- tai verkostourakka, esimerkiksi tienpäälysurakka. Työ on rakentamispalvelua ja urakan toteuttaa ulkopuolinen yritys. Urakkasopimus koskee kokonaisurakkaa, johon sisältyy 50 eri kohdetta. Kokonaissumma on yli 15.000 euroa. Päätoteuttajaa ei ole nimetty erikseen.

---

<sup>188</sup> Verohallinto 2014a, 30.

<sup>189</sup> Verohallinto 2014a, 30.

<sup>190</sup> Verohallinto 2014h, 1 – 2.

<sup>191</sup> Verohallinto 2014h, 1.

Tällaisessa tilanteessa on kaksi vaihtoehtoa. Tilanteessa A Kunta voi rakennuttajan ilmoittaa työmaan urakka-alueeksi koko kunnan alueen, jolloin kaikki työkohteet muodostavat yhden työmaan. Tällöin kunta ilmoittaa urakkatietojen osalta jokaisesta 50 työmaasta tiedot yhtenä työmaana. Kunta on myös tiedonantovelvollinen työntekijätietojen osalta, mikäli päätoteuttaja puuttuu. Koko kunnan alue on suuri työmaa-alue, joten yhteinen työmaa todennäköisesti syntyy. Näin tapahtuu siksi, että urakka-alueella toimii oletettavasti myös joku toinen yritys, joka tekee samankaltaista rakentamista. Samalla urakka-alueella voi olla ainoastaan yksi päätoimeuttaja ja kaikkien työntekijöiden tiedot tulee olla yhdessä työntekijäluettelossa. Päätoimeuttajan puuttuessa kunta on rakennuttajana tiedonantovelvollinen kaikista urakka-alueen työntekijöistä. Tilanteessa B kunta ilmoittaa urakkatiedot eriteltyinä työmaittain. Koska koko urakkasumma on yli 15.000 euroa, tiedot on ilmoitettava, vaikka yksittäisen työmaan osuus olisikin alle 15.000 euroa. Tällaisessa tilanteessa ei yleensä synny yhteistä työmaata, koska työmaa-alueet ovat huomattavasti tilanteen A työmaa-aluetta pienemmät ja työn tekee vain yksi ulkopuolinen yritys. Jos kuitenkin yhteinen työmaa syntyy ja työmaan osuus on yli 15.000 euroa, kunta ilmoittaa työntekijätiedot työmaittain eriteltyinä.<sup>192</sup>

Kunnan kiinteistöjen kunnossapito- ja huoltotöissä tiedonantovelvollisuus syntyy, kun kunta tekee vuosisopimuksen kiinteistöjensä (100 kpl) hälytysjärjestelmien huollosta ja korjauksesta. Työ on rakentamispalvelua. Työn tekee ulkopuolinen yritys, joka tekee kerran vuodessa huoltotyöt jokaisessa kiinteistössä. Korjaustöitä tehdään kun niihin on tarve. Tilanteessa A huoltotöitä koskeva sopimussumma on kiinteä ja se ylittää 15.000 euroa. Sopimuksessa on määritelty työkohteet, toimenpiteiden lukumäärä ja sopimuksen voimassaoloaika. Sopimuksen arvo tiedetään sopimusta solmittaessa. Kunnan on tällöin ilmoitettava urakkatiedot työkohteittain (100 kpl). Ratkaisevaa ei ole, ylittääkö yksittäisen työmaan osuus 15.000 euroa, koska sopimuksen arvo on yli 15.000 euroa. Työntekijätietojen ilmoittamisvelvollisuutta ei yleensä synny, koska työmaalla työskentelee vain yksi yritys. Tilanteessa B kunta tilaa korjaustyöt erikseen. Korjaukset veloitetaan tuntihinnan mukaan ja sopimuksen lopullinen summa määräytyy teetettyjen tuntien mukaan. Tällöin jokainen korjauskerta edellyttää erillistä tilausta ja mikäli yksittäinen korjauskerta alittaa 15.000 euroa, urakkatietoja ei tarvitse antaa. Tällöin ei yleensä synny myöskään yhteistä rakennustyömaata, joten työntekijätietoja ei tarvitse ilmoittaa. Jos yhteinen rakennustyömaa kuitenkin syntyy ja sopimus ylittää 15.000 euroa, kunta ilmoittaa työntekijätiedot niiden työmaiden osalta, jotka ovat muodostuneet yhteisiksi työmaiksi.<sup>193</sup>

---

<sup>192</sup> Verohallinto 2014h, 1 - 2.

<sup>193</sup> Verohallinto 2014h, 2.

Kiinteistöllä samanaikaisesti tehtävät erilliset korjaukset synnyttävät ilmoitusvelvollisuuden, kun kunta tilaa esimerkiksi ulkopuoliselta yritykseltä koulun ilmanvaihtojärjestelmän korjauksen. Työ on rakentamispalvelua ja urakan arvo on yli 15.000 euroa. Samaan aikaan kiinteistössä työskentelee toinen yritys, jolta on tilattu kellarin vesivahingon korjausurakka, jonka arvo on myös yli 15.000 euroa. Tämän lisäksi kunnan oma tekninen henkilöstö tekee koulurakennuksessa tavanomaisia korjaustoimia. Opetus jatkuu koulussa, samoin ruokailu. Pää toteuttajaa ei ole nimetty. Tällaisessa kunta on velvollinen ilmoittamaan molempien tilaamiensa urakoiden tiedot. Työntekijätietojen ilmoittamisvelvollisuuden osalta on ratkaisevaa, voidaanko ilmanvaihtojärjestelmän korjaustyömaa ja kellarin vesivahingon korjaustyömaa erottaa toisistaan. Mikäli ne voidaan erottaa, yhteistä työmaata ei synny. Jos niitä sen sijaan ei voida erottaa, niistä syntyy yhteinen työmaa. Ilmoitettavien tietojen kannalta on vielä ratkaisevaa, voidaanko tämä yhteinen työmaa-alue erottaa koulun muusta toiminnasta vai ei. Jos työmaa on erotettavissa, kunta ilmoittaa kaikkien työmaalla työskentelevien tiedot, myös niiden koulun työntekijöiden tiedot, jotka työskentelevät tällä

työmaa-alueella. Jos yhteinen työmaa ei ole erotettavissa koulun omasta toiminnasta, kunta ilmoittaa vain rakennustyötä tekevien työntekijöiden tiedot, ei esimerkiksi opettajia tai ruokahuollon henkilöstöä.<sup>194</sup>

### 3.8 Ilmoitusmenettely käytännössä -urakkatiedot

#### 3.8.1 Tietojen antamisajankohta

Urakkatiedot on annettava Verohallinnolle kuukausittain. Tiedot annetaan viimeistään kohdekuukautta toiseksi seuraavan kuukauden viidentenä päivänä, esimerkiksi tammikuun tiedot annetaan viimeistään maaliskuun viidentenä päivänä. Ilmoitus on oikea-aikainen, kun se annetaan kohdekuukauden alusta kohdekuukautta toiseksi seuraavan kuukauden viidenteen päivään mennessä. Jos määräpäivä on viikonloppu tai muu pyhäpäivä, viimeinen mahdollinen ilmoituspäivä on määräpäivää seuraava arkipäivä. Tietoja ei voi ilmoittaa etukäteen, esim. helmikuun tietoja ei voi antaa tammikuussa.<sup>195</sup>

Urakkaa koskeva tiedonantovelvollisuus alkaa silloin, kun rakennustyö tai työmaa alkaa. Rakennustyö katsotaan alkaneeksi silloin, kun rakennustyöt työmaalla tosiasiallisesti aloitetaan. Tiedot on annettava, vaikkei työtä olisi vielä ehditty laskuttaa. Verottajan ohjeessa on esimerkki, jossa työmaa alkaa heinäkuussa, mutta ensimmäinen maksuposti on sovittu marraskuusi. Syyskuussa tilaaja ilmoittaa heinäkuun tiedoissa tilaamastaan urakoitsijasta ja ura-

---

<sup>194</sup> Verohallinto 2014h, 2.

<sup>195</sup> Verohallinto 2014a, 23.

kasta tiedot, vaikka laskutuksen määrä olisikin vielä nolla. Mikäli tilaaja maksaa ennakkomaksuja ennen töiden aloittamista, niistäkin on annettava tieto, vaikkei töitä olisi vielä aloitettu. Tietuekuvauksessa on ennakkomaksua varten oma kohtansa. Ennakkomaksun jälkeisiltä, ns. välikuukausilta, jolloin töitä ei vielä ole aloitettu, tietoja ei tarvitse toimittaa.<sup>196</sup>

Tiedonantovelvollisuus päättyy, kun työ on luovutettu tilaajalle tai tilaaja on sen vastaanottanut. Samassa yhteydessä loppuu yleensä myös työmaahallinto työmaalla. Tähän hetkeen loppuu myös tiedonantovelvollisuus urakoista, vaikka sen jälkeen tehtäisiinkin vielä takuuajan jälkitöitä tai korjauksia. Jos kuitenkin takuuaikana tehdään lisätyötä, joka laskutetaan erikseen, tästä on annettava Verohallinnolle tieto. Urakkatietojen tiedonantovelvollisuuden päättyminen on sopimuskohtainen. Aliurakoitsija luovuttaa oman työnsä pääurakoitsijalle ja sivu-urakoitsija rakennuttajalle. Jos työ on päättynyt, mutta päätymisen jälkeen laskutetaan edelleen urakkasuorituksia, jotka kohdistuvat aikaan ennen työmaan päättymistä, näistä on ilmoitettava Verohallinnolle.<sup>197</sup>

### 3.8.2 Sähköiset ilmoituskanavat

Urakkatietojen ilmoittaminen tapahtuu joko suomi.fi tai ilmoitin.fi -palvelun kautta sähköisesti. Suomi.fi -palvelun kautta ilmoittaminen tapahtuu verkkolomakkeella ja ilmoitin.fi -palvelun kautta verottajan excel-tiedostoja käyttäen tai suoraan ohjelmistorajapinnan kautta. Suomi.fi on tarkoitettu lähinnä pienempiä ilmoitusvelvollisia kuten pieniä yrityksiä tai kotitalouksia varten.<sup>198</sup>

Ilmoitin.fi -palvelun kautta urakkatietojen lähettäminen tapahtuu joko ohjelmistorajapinnan kautta niin että verottajalle voidaan lähettää suoraan esimerkiksi taloushallinto-ohjelmiston tuottama tiedosto tai tiedostona, joka on rakennettu tunnus :tietopari -menetelmällä verottajan apuexceliä käyttäen. Tunnus: tietopari -järjestelmässä tunnus yksilöi tiedon, parin toinen puolisko tiedon arvon tai sisällön. Mikäli jotain tietoa ei anneta (osa tiedoista on vapaa-ehtoisia) tietueparin molemmat osat jätetään pois. Tunnus: tietoparijärjestelmä alkaa aina tunnuksella 000 ja päättyy aina 999.<sup>199</sup> Mikäli ilmoitettavia tietoja on paljon, kätevin tapa on ilmoittaa ne ilmoitin.fi -palvelun kautta.<sup>200</sup> Ilmoitin.fi -palvelun etu on, että se tarkistaa ennen tiedostojen lähettämistä, että tiedot ovat muodoltaan oikeat.<sup>201</sup>

<sup>196</sup> Verohallinto 2014a, 24.

<sup>197</sup> Verohallinto 2014a, 24.

<sup>198</sup> Verohallinto 2014a, 25 - 26.

<sup>199</sup> Verohallinto 2014i, 65 - 67.

<sup>200</sup> Verohallinto 2014i, 45 - 47.

<sup>201</sup> Verohallinto 2014i, 65 - 66.

### 3.8.3 Katso-tunniste

Kirjautuminen verottajan ilmoituspalveluihin tapahtuu niin sanotun KATSO-tunnisteen avulla. Suomi.fi -palveluun voidaan Katso-tunnisteen lisäksi kirjautua myös henkilökohtaisilla verkko-pankkitunnuksilla tai sirullisella henkilökortilla. Katso-tunnisteella tulee kirjautua kuitenkin molempiin palveluihin, jos tietoa ilmoitetaan yrityksen tai yhteisön puolesta.<sup>202</sup>

Tunnisteen avulla ilmoittaja pystytään tunnistamaan ja näin varmistetaan, että ilmoituksia pystyy yrityksen puolesta tekemään ainoastaan se henkilö, joka tähän on valtuutettu.<sup>203</sup>

Katso-palvelusta on säädetty laissa Verohallinnosta (1247/2013) 2a §:ssä. Viranomainen tai muu julkista tehtävää hoitava voi julkista tehtävää hoitaessaan tunnistaa organisaation ja sitä edustavan henkilön Katso-palvelun avulla. Katso-palvelua ylläpitää Verohallinto.<sup>204</sup> Katso-tunnisteita perustetaan ja hallinnoidaan Katso-verkkopalvelussa osoitteessa yritys.tunnistus.fi. Katso-tunnisteilla voi kirjautua 82 asiointipalveluun kuten esimerkiksi Verohallinnon, Kelan, Kevan, Helsingin kaupungin, poliisihallinnon ja tullin asiointipalveluihin. Vuonna 2014 asiointipalveluihin kirjaututtiin 7,1 miljoonaa kertaa.<sup>205</sup>

Katso-tunnisteilla on erilaisia rooleja. Yrityksen nimenkirjoitusoikeuden omaava henkilö voi perustaa Katso-tunnisteen pääkäyttäjyyden. Yrityksen pääkäyttäjällä on oikeus hallinnoida organisaation tietoja, tunnisteita ja valtuutuksia Katso-palvelussa. Pääkäyttäjällä on oikeus tehdä valtuutus yrityksen ulkopuoliselle käyttäjälle kuten esimerkiksi tilitoimistolle ja tehdä Katso-alitunniste oman yrityksen työntekijälle. Työntekijä voi vahventaa alitunnisteen Katso-tunnisteeksi.<sup>206</sup>

Asiainhoitaja voi tehdä sähköisen asioinnin valtakirjan, johon liitetään tarvittavat roolit. Valtakirjan voi tehdä jos asiakasyrityksellä ei ole Katso-tunnistetta. Sähköisen asioinnin voi hyväksyä organisaation nimenkirjoitusoikeuden omaava henkilö. Asiakasyritykselle lähetetään tieto sähköisestä valtakirjasta sähköpostilla ja sen voi allekirjoittaa henkilökohtaisilla verkko-pankkitunnuksilla tai sirullisella henkilökortilla.<sup>207</sup>

---

<sup>202</sup> Verohallinto 2014a, 25 - 26.

<sup>203</sup> Verohallinto 2014g, 76 - 78.

<sup>204</sup> Verohallinto 2015d, kohta Katso.

<sup>205</sup> Verohallinto 2015d, kohta Katso.

<sup>206</sup> Verohallinto 2014i, 77.

<sup>207</sup> Verohallinto 2014i, 79.

Katso-tunniste on mahdollista perustaa ulkomaalaiselle, Suomeen rekisteröidyn yrityksen edustajalle tai ulkomaille rekisteröidyn yrityksen edustajille, jotka voivat olla joko ulkomalaisia tai suomalaisia. Ulkomaalaisen henkilön on todistettava henkilöllisyytensä ja pääkäyttäjän nimenkirjoitusoikeutensa julkisen notaarin vahvistamin asiakirjoin.<sup>208</sup>

Verohallinto ohjeistaa verkkosivuillaan, mikäli Katso-tunnisteen kanssa on epäselvyyttä. Verkkosivuilla on sekä kirjallisia ohjeita että opastusvideoita tunnisteiden perustamisesta.<sup>209</sup>

#### 3.8.4 Urakkatietoilmoituksen lähettäminen

Urakkatietojen lähettäminen suomi.fi -palvelussa tehdään verkkolomakkeella, jonka kohdat täytetään manuaalisesti. Ilmoitin.fi -palveluun puolestaan kirjaudutaan osoitteessa [www.ilmoitin.fi](http://www.ilmoitin.fi). Ilmoitin.fi -sivustolta valitaan linkki 'Aineiston lähetys', missä haetaan tiedosto tietokoneelta palveluun. Palvelu ilmoittaa, että lähetettävälle aineistolle suoritetaan tarkastus. Tarkastuksen tila on 'ok', mikäli tiedot ovat muodoltaan oikeat. Mikäli näin ei ole, lähettäjä pystyy vielä korjaamaan ilmoitusta, minkä jälkeen hän voi uudelleen yrittää tiedoston lähettämistä. Lähetetyn tiedoston tiedot tallentuvat palveluun ja lähetyksen tila muuttuu muotoon 'Lähetetty 18.10.2015'. Ilmoittaja voi laittaa palveluun halutessaan oman sähköpostiosoitteensa, jos hän haluaa erillisen verottajan kuittausilmoituksen saapuneesta ilmoituksesta.<sup>210</sup>

#### 3.8.5 Urakkatietoilmoituksen tietosisältö

Rakennustyömaan urakkatietoina annetaan ilmoittajaa, urakoitsijaa ja urakkaa koskevat tiedot. Kukin tilaaja ilmoittaa tiedot omista urakoistaan Verohallinnolle. Tiedot tulee antaa myös vuokratyönantajista ja heille maksetuista suorituksista.<sup>211</sup>

##### 3.8.5.1 Urakkatietojen ilmoitustyyppi

Jokainen verottajalle tehty ilmoitus luokitellaan eri ilmoitustyyppeihin, joita ovat perusilmoitus (P), korjausilmoitus (K) ja poistoilmoitus (D). Perusilmoitus voi sisältää kaikki ilmoitusvelvollisen urakat ja tai ilmoitus voidaan antaa kustakin urakasta erikseen. Korjausilmoitus annetaan, jos tehtyä perusilmoitusta pitää muuttaa. Korjausilmoituksessa tulee antaa kaikki perusilmoituksessa annetut tiedot uudestaan ja siihen tulee merkitä ilmoitustunnus, joka on saatu tehtäessä urakasta perusilmoitus. Mikäli ilmoittaja haluaa poistaa kokonaan aiemmin antamansa perusilmoituksen, annetaan poistoilmoitus. Myöskään poistoilmoitusta ei voi tehdä

---

<sup>208</sup> Verohallinto 2014i, 80.

<sup>209</sup> Verohallinto 2014i, 77.

<sup>210</sup> Verohallinto 2014i, 70 – 74.

<sup>211</sup> Verohallinto 2014a, 10.



ellei samalla anneta aiemmin samaan kuukauteen kohdistuvan perusilmoituksen ilmoitustunnustetta.<sup>212</sup>

### 3.8.5.2 Tiedonantovelvollisesta ilmoitettavat tiedot

Tiedonantovelvollinen on aina se taho, joka on tilaaja, joka puolestaan voi olla rakennuttaja, pääurakoitsija, urakoitsija tai aliurakoitsija. Tämä siitäkin huolimatta, että tiedot voi antaa myös valtuutettu tiedonantaja, kuten esimerkiksi tilitoimisto, päätoteuttaja tai isännöitsijä. Tiedonantovelvollisesta ilmoitetaan nimen lisäksi y-tunnus (tai henkilötunnus). Mikäli ilmoittaja on kotimainen yhteisö, y-tunnus on aina annettava.<sup>213</sup>

Ulkomaisen yrityksen kyseessä ollessa, mikäli ilmoittajalla ei ole suomalaista y-tunnusta, annetaan ulkomainen tunnus. Jos ulkomaisella ilmoittajalla on suomalainen y-tunnus, annetaan Suomesta saatu tunnus. Ulkomaisesta tunnuksesta annetaan tyyppi, joka voi olla arvonlisäverotunniste (ns. VAT-numero) =1, ulkomaista kaupparekisterimerkintää vastaava tunnus =2, TIN (ulkomailla verotuksessa käytetty numero) =3, ulkomainen henkilötunnus =4. Numerojärjestys on etusijajärjestys eli yrityksellä ei ole arvonlisäverotunnustetta, annetaan ulkomaista kaupparekisterimerkintää vastaava tunnus ja niin edelleen.<sup>214</sup>

Ilmoittajasta annetaan kotivaltio ja osoite. Kotivaltio vastaa maatunnus, johon verottajan ohjeissa on linkki. Suomalaisen yhtiön kotipaikka on FI. Mikäli maata ei löydy listalta, se on kirjoitettava. Osoitetietona pitää antaa osoitetiedot Suomessa sekä kotivaltiossa, jos kyseessä on ulkomainen ilmoittaja. Verohallinnon suosituksen mukaan tulee antaa päätoimipaikan osoite.<sup>215</sup>

Yhteyshenkilöstä tulee antaa nimi, puhelinnumero, sähköpostiosoite ja osoitetiedot Suomessa sekä tieto siitä, kenen urakoitsijana ilmoittaja itse toimii. Jälkimmäinen tieto on vapaaehtoinen, mutta sen antaminen on suositeltavaa, koska se helpottaa hahmottamaan millainen aliurakoitsijaketju on kyseessä.<sup>216</sup>

### 3.8.5.3 Työmaan sijainnista ilmoitettavat tiedot

Työmaasta ilmoitetaan työmaan numero, joka voi olla palveluntarjoajan palvelussaan muodostama työmaan numero tai päätoteuttajan tai tilaajan oma työmaannumero. Työmaan sijaintitiedon ilmoittamisessa Verohallinnon mukaan suositeltavaa käyttää työmaan identifioivaa

---

<sup>212</sup> Verohallinto 2014a, 10.

<sup>213</sup> Verohallinto 2014a, 10.

<sup>214</sup> Verohallinto 2014a, 10 – 11.

<sup>215</sup> Verohallinto 2014a, 11.

<sup>216</sup> Verohallinto 2014a, 11.

numeroa, joka voi olla ulkopuolisen palveluntarjoajan numerosarja tai päätoteuttajan työmaanumero. Mikäli edellä mainittuja numeroita ei ole käytettävissä, voidaan käyttää tilaajan omaa työmaan numeroa, jolle urakka kohdistuu. Jos käytettävissä on sekä palveluntarjoajan työmaan identifioiva kohdenumero että päätoteuttajan työmaanumero tai kohdenumero, suositellaan molempien antamista.<sup>217</sup> Työmaasta ilmoitetaan lisäksi osoite ja kunta. Mikäli työmaalla ei ole vielä osoitetta, annetaan vapaamuotoinen selvitys työmaan kohteesta, esimerkiksi alue tai työmaan nimi. Jos työmaata identifioivaa numeroa ei ole käytettävissä, suositellaan annettavaksi tarkka lähiosoite.<sup>218</sup>

#### 3.8.5.4 Urakoitsijasta ilmoitettavat tiedot

Urakoitsijasta ilmoitetaan vastaavat tiedot kuin tiedonantovelvollisesta. Ilmoitettavia tietoja ovat näin ollen nimi, y-tunnus (tai henkilötunnus), ulkomaisen yrityksen ollessa kyseessä ulkomainen tunnus, ulkomaisen tunnuksen tyyppi, urakoitsijan kotivaltio ja osoitetiedot sekä yhteyshenkilön nimi ja puhelinnumero.<sup>219</sup>

#### 3.8.5.5 Urakasta ilmoitettava euromäärä

Urakasta ilmoitetaan ilmoituskaudella laskutettu tai maksettu summa, urakan kokonaissumma, toimeksiannon laji, käännetyn verovelvollisuuden soveltaminen, urakan alku- ja loppupäivämäärä sekä tieto mahdollisesta toiminnan keskeytyneenä olemisesta kohdekuukauden aikana urakoitsija- ja työmaakohtaisesti.<sup>220</sup>

Urakasta ilmoitetaan laskutettu määrä ilmoitusjakson aikana. Summa ilmoitetaan ilman arvonlisäveroa, verollisissa suorituksissa ilmoitetaan veron peruste. Urakkatiedot ilmoitetaan sen kuukauden urakkatiedoissa, jonka aikana urakka on suoritettu ja tilaaja on sen vastaanottanut, mikä tarkoittaa, että urakkatietojen antamisessa sovelletaan suoriteperustetta. Silloin kun maksusuoritukset jaetaan maksueriin eli kun suorituksia maksetaan ennen kuin urakka on valmis, ilmoitetaan kyseisen kuukauden aikana laskutetut maksuerät. Mikäli suoritettu urakka laskutetaan kokonaisuudessaan luovutuksen yhteydessä, voi tilaaja ilmoittaa laskutetun määrän sen kohdekuukauden urakkailmoituksella, jonka aikana häntä on urakasta laskutettu. Tällöin laskun antamispäivämäärä määrittää kohdekuukauden. Laskutetun määrän sisältäessä työsuorituksen ja materiaalit, materiaalien osuutta ei eritellä pois vaan urakkatietona ilmoitetaan koko urakkasumma.<sup>221</sup>

---

<sup>217</sup> Verohallinto 2014a, 11.

<sup>218</sup> Verohallinto 2014a, 11.

<sup>219</sup> Verohallinto 2014a, 11 – 12.

<sup>220</sup> Verohallinto 2014a, 12 – 13.

<sup>221</sup> Verohallinto 2014a, 12.

Urakkatiedot ilmoitetaan ensisijaisesti aina suoriteperusteen mukaan. Maksuperusteista ilmoittamista voivat soveltaa liikevaihdoltaan pienemmät yritykset kuten ammatinharjoittajat, joiden kirjanpito voi olla maksuperusteista. Tällaiset yritykset voivat ilmoittaa urakkatiedot sen kohdekuukauden ilmoituksella, jonka aikana he ovat maksaneet urakan. Ennakkomaksuihin sovelletaan myös maksuperustetta. Ennakkomaksut ilmoitetaan ennen urakan alkamista sen kohdekuukauden ilmoituksella, jonka aikana ne on maksettu.<sup>222</sup>

Urakkasumma ilmoitetaan kokonaisuudessaan ilman arvonlisäveroa. Summan muuttuessa Verohallinto suosittelee ilmoittamaan uuden summan seuraavan kuukauden ilmoituksella. Tunti- ja vuosisopimustapauksissa tulee ilmoittaa arvio kyseisen vuoden summasta.<sup>223</sup> Urakasta ilmoitetaan lisäksi toimeksiannon laji, joka voi olla 1=urakointi, 2=työvoiman vuokraus tai 3=jatkuvaluonteinen kunnossapitotyö. Urakointi on rakentamispalvelua, joka on tilattu toiselta yritykseltä. Työvoiman vuokraus on sopimukseen perustuva järjestely, jossa työvoimaa vuokraava yritys vuokraa työntekijöitään toisen työntekijän käyttöön. Jatkuvaluonteinen työ on puolestaan työtä, jolla ei ole täsmällistä loppumisaikaa.<sup>224</sup>

Urakasta ilmoitetaan urakan alku- ja loppupäivämäärä. Jos loppupäivämäärää ei tiedetä, ilmoitukselle laitetaan arvio loppupäivämäärästä. Mikäli kyseessä on jatkuvaluonteinen kunnossapitotyö kiinteistössä ja toimeksiannon lajina on kunnossapitotyö, loppupäivämäärän voi jättää tyhjäksi. Verohallinto suosittelee, että loppupäivämäärän muuttuessa muuttunut tieto ilmoitettaisiin seuraavan kuukauden ilmoituksella, koska tieto on olennainen ulkomaisten yritysten verovalvonnassa.<sup>225</sup>

Urakasta ilmoitetaan lisäksi kuuluuko se käännetyn verovelvollisuuden piiriin vai ei. Käännetty verovelvollisuus on tieto, joka merkitään ilmoituksella kyllä=1 tai ei=2. Ilmoitettava on myös, mikäli urakoitsijan toiminta työmaalla on jostain syystä keskeytynyt. Toiminta voi olla tilapäisesti keskeytynyt=1 tai päättynyt=2. Verohallinto suosittelee 'ei toimintaa' -ilmoituksen antamista, mikäli urakoitsijan työ on tilapäisesti keskeytynyt ja urakan loppupäivämäärä on avoin, jotta tiedonantovelvollinen välttyy verottajan lisäselvityspyynnöiltä. Ilmoitettava on myös, mikäli työmaalla tehtävä työ on tilapäisesti keskeytynyt=1 tai päättynyt=2. Verohallinto suosittelee 'ei toimintaa' -ilmoituksen antamista myös tässä tapauksessa, että työmaakohtainen työ on keskeytynyt.<sup>226</sup>

---

<sup>222</sup> Verohallinto 2014a, 12.

<sup>223</sup> Verohallinto 2014a, 12.

<sup>224</sup> Verohallinto 2012, 12.

<sup>225</sup> Verohallinto 2014a, 12.

<sup>226</sup> Verohallinto 2014a, 12.

## 4 Rakentamisen tiedonantovelvollisuus Helsingin kaupunkiorganisaatiossa

### 4.1 Helsingin kaupunkiorganisaatio

Helsingin kaupunkiorganisaatioon kuuluu 31 virastoa ja laitosta, joita ovat Arbis (ruotsinkielinen työväenopisto), Asuntotuotantotoimisto (ATT), Hankintakeskus, Helsingin Taidemuseo, Helsingin Tukkutori, Henkilöstön kehittämispalvelut (Oiva Akatemia), HKL, Kaupunginkanslia, Kaupunginkirjasto, Kaupunginmuseum, Kaupunginorkesteri, Kaupunkisuunnitteluvirasto, Kiinteistövirasto, Korkeasaari, Kulttuurikeskus, Liikuntavirasto, Nuorisoasiainkeskus, Opetusvirasto, Palmia, Pelastuslaitos, Rakennusvalvontavirasto, Rakennusvirasto, Stara (rakentamispalvelu), Sosiaali- ja terveysvirasto, Taloushallintopalvelu, Tarkastusvirasto, Tietokeskus, Työterveyskeskus, Työväenopisto (suomenkielinen), Varhaiskasvatusvirasto ja Ympäristökeskus<sup>227</sup>. Helsingin kaupunkikonserniin kuuluu näiden lisäksi 88 tytäryhteisöä ja 11 säätiötä, joissa kaupungilla on määräysvalta. Lisäksi konsernirakenteeseen kuuluu kaksi yhteisyhteisöä, 57 osakkuusyhteisöä ja kuusi kuntayhtymää, joissa kaupunki on jäsenenä.<sup>228</sup>

Helsingin kaupungin virastoilla ja laitoksilla on toiminnassaan verrattain itsenäinen asema, vaikkakin niitä johdetaan kaupungin keskushallinnosta käsin kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen hyväksymien tavoitteiden mukaisesti. Virastojen operatiivista toimintaa ja määrärahojen käyttöä johdetaan virastojen oman, kaupunginvaltuuston hyväksymän, talousarvion kautta. Talousarvion kautta virastot ja niitä ohjaavat lautakunnat käyttävät määrärahansa niihin tarkoituksiin, jotka ne näkevät hyödyllisimmiksi.

Kaupunkiorganisaatiossa tukitoiminnot, kuten taloushallinto ja tietotekniikka, on keskitetty<sup>229, 230</sup>. Tietohallinto on kaupungin organisaatiossa järjestetty niin, että Kaupunginkanslian tietotekniikkayksikkö ohjaa ja koordinoi kaupungin tietotekniikan kehittämistä ja edistää virastojen välistä tietotekniikkaan liittyvää yhteistyötä sekä huolehtii kaupungin tietotekniikan toimivuudesta kokonaisuutena. Kaikissa virastoissa on oma tietotekniikkayksikkönsä tai vastuuhenkilönsä.<sup>231</sup> Taloushallinto puolestaan keskitettiin 2000-luvun puolivälissä Taloushallintopalveluihin, myöhemmin Talpa, niin että virastoihin jätettiin vain lähinnä talouden seurantaan, suunnitteluun ja kehittämiseen tarvittava henkilökunta (talouspäällikkö, taloussuunnittelija/-t, taloussihteeri/-t). Kaikki virastot eivät keskittäneet taloushallintoaan tuolloin, mutta pääosa teki niin.

<sup>227</sup> Helsingin kaupunki 2015a.

<sup>228</sup> Helsingin kaupunki 2014a, 153.

<sup>229</sup> Helsingin kaupunki 2015b.

<sup>230</sup> Helsingin kaupunki 2015c.

<sup>231</sup> Helsingin kaupunki 2015b.

Helsingin kaupungin tilinpäätöksessä 2014 tulot olivat 5,0 miljardia euroa ja kulut 4,7 miljardia euroa. Kaupungin palveluksessa olevan henkilöstön määrä oli vuoden 2014 lopussa 40 350 henkilöä, joista vakinaisia oli 33 884 ja määräaikaista 6466<sup>232</sup>. Helsingin kaupungin talous on tähän asti ollut tasapainoinen, mihin on merkittävästi myötävaikuttanut Helsingin Energian (Helen) hyvä tulos. Kaupungin taloustilanne tulee jatkossa kuitenkin oleellisesti muuttumaan Helsingin Energian 1.1.2015 tapahtuneen yhtiöittämisen seurauksena.<sup>233</sup>

Helsingin kaupunki sai vuonna 2014 verotuloja hieman alle 3 miljardia euroa. Verotuloista 2.4 miljardia euroa oli kunnallisverotuottoja, 0,3 miljardia euroa yhteisöverotuottoja ja 0,2 miljardia euroa kiinteistöverotuottoja. Koiraveroista kertyi kaupungille 0,4 miljoonaa euroa.<sup>234</sup>

Helsingin kaupungin investoinnit ovat yhteensä 680,4 miljoonaa euroa, josta kaupungin osuus ilman liikelaitoksia on 468,3 miljoonaa euroa. Kaupungin investointimenot kasvavat vuoden 2016 talousarvioesityksessä vuoden 2015 talousarviosta 71,2 miljoonaa euroa (11,7 %). Kiinteistöjen ostoon ja maanhankintaan on vuodelle 2016 varattu yhteensä 14,5 miljoonaa euroa, esirakentamiseen, täyttötöihin ja alueiden käyttöönoton toimenpiteisiin 68 miljoonaa euroa, talonrakennuksen investointeihin 189,4 miljoonaa euroa, Tilakeskuksen uudis- ja lisärakennushankkeisiin ja niiden suunnitteluun 43,5 miljoonaa euroa, korjaushankkeisiin ja niiden suunnitteluun 135,3 miljoonaa euroa, kaupungintalokorttelien kehittämiseen 5,7 miljoonaa euroa ja pelastustoimen rakennuksiin 5 miljoonaa euroa. Uudisrakentamisen pääpaino on uusien alueiden palvelujen rakentamisessa (päiväkodit ja koulut) sekä ammatillisen koulutuksen opetustilojen toteuttamisessa. Korjausrakentamisen osuus talonrakennuksen kokonaisinvestoinneista on noin 70 prosenttia. Korjausrakentamisen investoinnit kohdistuvat erityisesti koulujen ja päiväkotien sisäilma- ja kosteusvauriokorjauksiin. Korjausrakentamisella pidetään huolta rakennusten teknisestä kunnosta ja käyttökelpoisuudesta.<sup>235</sup>

Helsingin kaupungin strategiaohjelmaan sisältyvä linjaus tilojen osalta on, että kaupungin omassa käytössä olevien tilojen kokonaispinta-ala ei kasva<sup>236</sup>. Olemassa olevien tilojen käyttöä tehostetaan ja kaupungin ydintoiminnan kannalta tarpeettomien kiinteistöjen ja osakehuoneistojen myyntiä jatketaan<sup>237</sup>.

---

<sup>232</sup> Helsingin kaupunki 2014a, 8.

<sup>233</sup> Helsingin kaupunki 2014a, 16 – 17.

<sup>234</sup> Helsingin kaupunki 2014a, 160.

<sup>235</sup> Helsingin kaupunki 2015b, 25 – 27.

<sup>236</sup> Helsingin kaupunki 2013, 24.

<sup>237</sup> Helsingin kaupunki 2015d, 27.

## 4.2 Harmaan talouden torjunta

Helsingin kaupungin tarkastusviraston laskelmien mukaan kaupunki menettää vuosittain verotuloja noin 50 – 60 miljoonaa euroa harmaan talouden vuoksi, minkä vuoksi harmaan talouden torjuminen on tärkeää. Verotulojen kerryttämisen lisäksi kaupungilla on riskienhallinnan asiantuntija Mika Häkkisen mukaan jo moraalinenkin velvollisuus julkisena toimijana varmistua siitä, ettei se käytä varojaan rikollisen toiminnan edistämiseen.<sup>238</sup>

Helsingin kaupunki on aktiivinen toimija harmaan talouden torjunnassa. Kaupunki on jo 2000-luvun alusta asti toteuttanut omaa harmaan talouden torjuntaohjettaan sekä tarjonnut tiedot verottajalle, joka on verrannut sille ilmoitettuja tietoja omiin tietokantoihinsa. Näin on saatu tilastollista tietoa harmaan talouden esiintymisestä. Näiden tietojen pohjalta Kaupunginkansliassa on tehty säännöllisesti neljännesvuosittain harmaan talouden seurantaraportti, jonka avulla kaupunginhallitukselle on raportoitu harmaan talouden tilasta ja torjunnasta kaupunkikonsernissa.<sup>239</sup>

Vuodesta 2011 lähtien Helsingin kaupungilla on ollut oma harmaan talouden torjunnan ohjelma. Helsingin kaupunkiorganisaatiossa noudatetaan Kaupunginhallituksen 19.12.2011 (§ 1144) hyväksymää hankintoja koskevaa harmaan talouden torjunnan toimintaohjetta. Ohjeessa on yksityiskohtaiset ohjeet menettelytavoista, joilla harmaata taloutta pyritään torjumaan. Ohjeet ovat osin jopa tiukemmat kuin mihin hankintalaki tai tilaajavastuulaki velvoittavat. Harmaan talouden torjunnan toiminta-ohje kieltää muun muassa pitkät aliurakoitsijaketjut. Urakoitsijan on ohjeen mukaan mahdollisuus antaa urakka aliurakoitsijalle, mutta sen pidemmälle urakkaa ei ole luvallista ketjuttaa ilman erityisen painavaa syytä. Selvitys ali-hankkijoista tulee saada ennen hankintasopimuksen solmimista, mikäli sitä ei ole saatu jo tarjouksessa. Hankintasopimukseen tulee lisäksi sisällyttää ehto, minkä mukaan sopimuksen vastaisesti ketjutetusta urakasta seuraa sopimussakko.

Helsingin kaupunki sai verottajalta palautetta aktiivisesta harmaan talouden torjuntatyöstään, kun Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö teki vuonna 2015 selvityksen kaupungin tekemistä hankinnoista. Selvityksen tarkoituksena oli kartoittaa lainsäädännön mahdolliset puutteet hankinnan toimittajan taloudellisen luotettavuuden valvonnan kannalta, tutkia kaupungin hankintojen vaikutus hankintoja toimittaneiden talouteen ja selvittää kaupungin harmaan talouden vastaisten toimien vaikutus sille palveluja tarjoavien yritysten taloudelliseen luotettavuuteen. Selvityksen yhteenvedona todetaan, että Helsingin kaupungin 2011 aloittamalla harmaan talouden torjuntaohjelmalla on ollut selkeitä vaikutuksia, mikä on nähtävissä palveluja tarjoavien yritysten talouden tunnusluvuissa ja verovelouissa. Yritykset, joilla

---

<sup>238</sup> Helsingin kaupunki 2015e.

<sup>239</sup> Helsingin kaupunki 2015e.

on ollut myyntiä Helsingin kaupungille näyttävät olevan tilinpäätöstunnuslukujen perusteella hieman kannattavampia ja vakavaraisempia kuin muut toimijat. Lisäksi näillä yhtiöillä on alhaisemmat verovelat, kuin niillä, joilla ei ole ollut myyntiä Helsingille.<sup>240</sup> Tunnuslukuvertailun perusteella voidaan päätellä, että Helsingin kaupungin hankinnat tukevat yrityksen taloutta ja parantavat yritysten taloudellista asemaa ja tuloksen muodostumista. Hankinnoista 56 prosenttia oli rakentamista tai rakentamiseen liittyviä tukipalveluja kuten suunnittelua.<sup>241</sup>

#### 4.3 Valmistautuminen tiedonantovelvollisuuteen

Helsingin kaupunginkanslia järjesti yhdessä verottajan edustajan Sari Wulffin kanssa muuttaman rakentamisen tiedonantovelvollisuuteen liittyvän koulutustilaisuuden talvella 2013 - 2014 ennen ilmoitusmenettelyn voimaantuloa. Koulutustilaisuudessa 11.3.2014 kartoitettiin miten siinä vaiheessa velvoitteen voimaan tuloon oli valmistauduttu ja miten tiedonantovelvollisuuden valmistumisessa tulisi edetä.<sup>242</sup>

Tiedonantovelvollisuuteen liittyvässä tilaisuudessa 11.3.2014 todettiin, että Helsingin kaupunkikonsernissa tiedonantovelvollisuus tulisi lähtökohtaisesti koskemaan rakennuttajina toimivia virastoja kuten Asuntotuotantotoimisto (ATT), Kiinteistövirasto/Tilakeskus, Rakennusvirasto (HKR), liikuntavirasto, Pelastuslaitos, Ympäristökeskus, Helsingin Energia (Helen), Helsingin kaupungin liikennelaitos (HKL) sekä tytäryhteisöt kuten Heka-konsernin yhtiöt, Kierrätyskeskus, Suomen Energia-Urakointi Oy (SEU). Työntekijätietojen raportointivelvollisuuden arvioitiin tuolloin koskevan noin 2000 yhteistä työmaata, urakkasopimusten määrää ei osattu tuolloin edes arvioida.<sup>243</sup>

Valmistelutyöstä todettiin, että virastot olivat tuolloin maaliskuussa 2014 alkaneet valmistautua velvoitteen voimaantuloon ja perustaneet erilaisia työryhmiä sekä alkaneet etsiä yhteistyökumppaneita raportointiratkaisujen suunnittelemiseksi. Tilaisuudessa puhuneen rahoitusjohtaja Tuula Saxholmin mukaan periaate raportointiratkaisujen toteutuksessa tuli olla ratkaisujen hakeminen olemassa oleviin ohjelmiin mm. rajapintoja rakentamalla. Hänen mukaansa tuolloin meneillään olevassa valmisteluvaiheessa tuli pyrkiä hahmottamaan työmäärän kasvu ja mahdolliset muutokset resurssitarpeissa. Tiedonantovelvollisuuden edellyttämät tiedot tuli rahoitusjohtajan mukaan kerätä tehokkaasti pyrkien minimoimaan ns. turha työ. Ilmoittamisvelvollisuus oli tarkoitus virastoissa implementoida prosesseihin. Lisäksi keskitettyä valvontaa kaupunkitasolla tuli kehittää ja hyödyntää raportoinnista saatavaa palautetta Verohallinnolta. Mitään kaupunkiyhteistä raportointikäytäntöä ei rahoitusjohtajan mukaan ollut tulossa.<sup>244</sup>

---

<sup>240</sup> Verohallinto 2015a, 54.

<sup>241</sup> Verohallinto 2015a, 53.

<sup>242</sup> Helsingin kaupunki 2014b.

<sup>243</sup> Helsingin kaupunki 2014b.

<sup>244</sup> Helsingin kaupunki 2014b.

## 4.4 Tutkielmakysely

### 4.4.1 Kyselyn taustaa

Kysely Helsingin kaupunkiorganisaatiossa tehtiin, jotta uuden lakivelvoitteen, rakentamisen tiedonantovelvollisuuden, aiheuttamien vaikutusten tulkinnessa voitaisiin käyttää apuna käytännön työelämästä saatavaa aineistoa. Helsingin kaupunki oli tutkimusorganisaatioksi sopiva, koska kaupunki on suuri toimija rakennusalaalla ja sen monille virastoille syntyy rakentamistoiminnan myötä tiedonantovelvollisuus.

Koska ennen tutkielmakyselyn laatimista oli tiedossa, että kaupungilla ei ole olemassa yhtä yhtenäistä urakkatietojen raportointikäytäntöä eikä keskitettyä raportointia, oletettavaa oli, että virastoissa olisi päädytty monenlaisiin raportointiratkaisuihin. Koska raportointi on vastuutettu virastoille itselleen, niiden on itse pitänyt löytää niille niiden toimintaympäristö ja -edellytykset huomioon ottaen parhaimmin toimiva ratkaisu. Raportointikäytäntö on pitänyt toteuttaa entisin henkilöstöresurssein, käytettävissä olevin tietojärjestelmin kohtuullisen nopealla aikataululla. Näitä pohjatietoja vasten oli mielenkiintoista lähteä tutkimaan, millaisiin ratkaisuihin virastoissa on päädytty ja millaisena raportointi virastoissa koetaan.

### 4.4.2 Kysely

Rakentamisen tiedonantovelvollisuuden edellyttämän raportoinnin tilaa pyrittiin tässä työssä selvittämään kyselyllä Helsingin kaupungin 31 virastoon ja laitokseen. Kysely tehtiin ajalla 14.10 - 27.10.2015 ja siihen vastasi 22 virastoa vastausprosentin ollessa 71 %. Kysely toteutettiin Digium Enterprise -ohjelmalla ja se sisälsi 11 kysymystä, joista osa oli monivalinta- ja osa avoimia kysymyksiä (liite 1). Kysely lähetettiin sähköpostilla eri virastoihin, vain yhdelle vastaajalle kussakin virastossa. Sähköpostiviestissä oli saate ja linkki kyselyyn.

Kyselyn toteuttamisessa haasteellisinta oli kohderyhmän määrittely, koska selvitysyhteyksistä huolimatta kaupunkiorganisaation sisältä ei ollut saatavissa vastausta siihen, mitkä virastot ovat joutuneet urakkatietoja raportoimaan. Lisähaasteen kohdentamiseen toi vielä se, että jo ennen kyselyn toteuttamista oli tiedossa, että raportointia hoitavat eri virastoissa eri yksiköt. Raportointia hoitavan henkilön tavoittamisen varmistamiseksi kyselyn saatteeseen oli laitettu pyyntö välittää kyselylinkin sisältävä sähköposti eteenpäin, mikäli henkilö, joka sähköpostin sai, ei itse hoitaisi raportointia. Saatteessa oli myös maininta, että kysely oli lähetetty vain yhdelle henkilölle kussakin virastossa, millä painotettiin vastaamisen tärkeyttä, jotta vastaus jokaisesta virastosta saataisiin.



Kysely oli toteutettu niin, ettei vastaaja ole tunnistettavissa. Kyselyyn vastanneista puolet (ja kaikista virastoista noin kolmannes) vastaa tekevänsä tiedonantovelvollisuuden edellyttämää urakkatietojen raportointia. Raportointien pientä lukumäärää (11 kpl) selittää pitkälti se, että investointimäärärahat ja rakennuttaminen ovat kaupunkiorganisaatiossa keskittyneet pääosin tietyille rakennuttaville virastoille ja laitoksille, jolloin vain näille syntyy urakkatietojen ilmoittamisvelvollisuus. Raportointien lukumäärästä voitaneen päätellä, että kyselyyn vastasivat kattavasti ne virastot, jotka ovat tehneet urakkatietojen raportointia, vastaamatta jättäneet ovat pääosin virastoja, jotka eivät ole raportoineet. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä todeta, että tiedonantovelvollisuuden todellisen laajuuden Helsingin kaupunkikonsernissa olisi hahmottanut vasta, jos kysely olisi kattanut koko kaupunkikonsernin liikelaitoksien ja tytäryhteisöineen. Liikelaitosten ja tytäryhteisöjen joukossa on merkittäviä urakkatietojen raportointia, jotka jäivät kyselyn ulkopuolelle tämän työn rajauksen vuoksi.

Kyselykysymysten avulla pyrittiin kartoittamaan raportointiprosessit ja -vastuut (kysymykset 1 - 3), raportoitavien tietojen sisällön määrittely (kysymykset 4 - 5), raportoinnin laajuus (kysymykset 6 - 7) ja raportointia tekevien tyytyväisyys nykyiseen raportointikäytäntöön sekä mahdolliset kehittämisehdotukset (kysymykset 8 - 10). Lopuksi, kysymyskohdassa 11, vastaaja sai kommentoida vapaasti, mikäli hänellä oli muuta kommentoitavaa tiedonantovelvollisuuteen liittyen. Raportointiprosessiin ja -vastuihin liittyen kysyttiin raportointia hoitava yksikkö tai yksiköt, raportointivastuun määrittelyn selkeys ja prosessikuvauksen toteutus. Tietosisältöä koski kysymykset raportoitavan urakoiden määrittelyn mahdollisista haasteista (luotettavuus) ja raportoinnin laajuutta kysymykset raportoitavien urakoiden lukumäärästä sekä raportointiin käytetystä kuukausittaisesta työajasta. Raportointien tyytyväisyyttä ja mielipiteitä kartoitettiin monesta eri näkökulmasta (tyytyväisyys nykykäytäntöön, taloudellisin toteutustapa, kaupungin ja verottajan ohjeistuksen riittävyys, harmaan talouden torjunnan tärkeys ja raportoinnin kustannus-hyöty -suhde).

#### 4.4.3 Kyselytulosten analysointi

##### 4.4.3.1 Raportointia hoitava yksikkö ja raportointivastuu virastossa

Kyselyn avulla haluttiin selvittää raportointia hoitava yksikkö kussakin virastossa. Vastaus antaa käsityksen siitä, mitä yksikköä tiedonantovelvollisuus virastoissa pääosin kuormittaa muun muassa lisääntyneen työmäärän ja erilaisten raportointihaasteiden vuoksi. Raportointivastuiden selkeyttä ja prosessikuvausta kysyttiin, jotta voitiin nähdä onko ilmoitusmenettely implementoitu osaksi viraston prosesseja ja onko raportointi selkeästi vastuutettu.

Vastausten perusteella voidaan todeta, että raportointi hoidetaan viidessä virastossa taloushallinnossa, yhdessä virastossa tietohallinnossa, yhdessä teknisessä yksikössä, yhdessä hallinto-osastolla, yhdessä kiinteistövirastossa/rakennusvirastossa ja kahdessa virastossa Talpassa. Tässä yhteydessä hallinto-osasto -vastaus voitaneen laskea taloushallinto -vaihtoehtoon kuuluvaksi, koska vastaaja on ilmoittanut, että raportoinnin virastossa tekee hallinto-osasto / talous ja kehittäminen -yksikkö. Kaksi virastoa ilmoittaa Talpan hoitavan raportoinnin ja yksi virasto kiinteistöviraston tai rakennusviraston. Virastot, jotka ovat vastanneet Talpan hoitavan, lienevät käsittäneet kysymyksen virheellisesti, koska raportointi on kaupungin ohjeistuksen mukaan kunkin viraston omalla vastuulla. Yhden viraston vastaus, että kiinteistövirasto tai rakennusvirasto hoitaa, pitää sinällään paikkansa, mutta tällä kysymyksellä pyrittiin hakemaan vastausta vain siinä tapauksessa, että virasto hoitaa itse raportoinnin.<sup>245</sup> Kysymys oli: ”Mikä yksikkö virastossanne hoitaa urakkatietojen raportoinnin verotajalle?” Tämän kysymyksen yhteenvetona voidaan todeta, että taloushallinto on pääsääntöisesti se yksikkö, joka hoitaa raportoinnin.

Raportointivastuun ja -prosessien selkeys koetaan vastanneissa virastoissa varsin erilaisilla. Kysymykseen vastanneista yhdeksästä virastosta kahdeksan virastoa vastaa, että prosessi toimii ja vastuut ovat selkeät. Yhdessä virastossa vastuiden koettiin olevan epäselvät eikä prosessiakaan ole kuvattu. Neljässä virastossa yhdeksästä oltiin kuitenkin sitä mieltä, että prosessissa olisi edelleen kehitettävää. Raportointiprosessi on viidessä virastossa kuvattu. Yhteenvetona kysymysvastauksista voitaneen todeta, että prosessien toimivuudesta huolimatta kohta 1,5 vuotta voimassa ollut tiedonantovelvollisuusraportointi ei ole vielä hioutunut aivan tyydyttävästi toimivaksi prosessiksi.

#### 4.4.3.2 Raportointijärjestelmät

Raportointijärjestelmien moninaisuus oli tiedossa jo ennen kyselyn toteuttamista. Käytettävät raportointijärjestelmät haluttiin kyselyssä kuitenkin selvittää, jotta saataisiin kokonaiskäsitys siitä, minkälaisiin erilaisiin ratkaisuihin virastoissa oli päädytty tiedonantovelvollisuuden täyttämiseksi.

Vastausten (8 kpl) perusteella voidaan todeta, että raportointi toteutetaan virastoissa hyvin eri tavoin. Raportointi tapahtuu suoraan SAP-järjestelmästä ‘automaattisesti’ kahdessa virastossa, SAP-järjestelmästä BO-raportin kautta yhdessä virastossa, Haltia -kiinteistönhallintajärjestelmän ja veronumero.fi -palvelun kautta yhdessä virastossa, BIP-ostolaskujärjestelmästä

---

<sup>245</sup> Kiinteistöviraston Tilakeskus hallinnoi pääosin kaikkia kaupungin kiinteistöjä, joissa monet virastot ovat vuokralla. Tällöin kiinteistövirasto tiloja remontoidessaan tai rakennuttaessaan on tiedonantovelvollinen urakoista, ei se virasto, joka on vuokralaisena ko. tiloissa. Vastauksessa viitattaneen tällaiseen tilanteeseen.

yhdessä virastossa, ProjectWise -ohjelman kautta yhdessä virastossa ja SAP-järjestelmästä manuaalisesti kahdessa virastossa.

Kahdeksan virastoa käyttää kuutta eri tapaa raportoida. Raportoinnissa käytettävien järjestelmien moninaisuus on lopputulema siitä, että raportoinnin toteuttaminen on ollut virastojen omalla vastuulla ja ne ovat itse joutuneet luomaan oman raportointikäytäntönsä. Jokainen virasto on luonut raportointikäytännön omista lähtökohdistaan käytettävissä olevien resurssien puitteissa. Raportointitapaan on vaikuttanut virastojen projektikirjanpidon taso, virastojen käytössä olevat tietojärjestelmät sekä henkilöstöresurssit.

Verottajan sähköisiä järjestelmiä, joiden kautta urakkatietoja voidaan ilmoittaa, on kaksi. Ilmoitin.fi -palvelun kautta voi ilmoittaa ohjelmistorajapintojen kautta urakkatietoja tai ilmoittaa tietoja verottajan ns. apuexcelitä käyttäen. Suomi.fi -palvelussa on manuaalisesti täytettävä verkkolomake, minkä vuoksi palvelu on lähinnä pienimuotoista ilmoittamista varten.<sup>246</sup>

Kysyttäessä kumpaa verottajan järjestelmää virastot käyttävät, neljä virastoa ilmoitti käyttävänsä ilmoitin.fi -palvelua ja kolme suomi.fi -palvelua. Kysymykseen vastasi seitsemän virastoa. Suomi.fi -vastanneiden osuus on yllättävän suuri, mutta osuus saattaa olla ylikorostunut, koska raportoivista 11 virastoista neljä virastoa on jostain syystä jättänyt vastaamatta tähän kysymykseen.

#### 4.4.3.3 Raportoitavan urakan määrittely

Kysymyksiin, kenen tehtävänä on määritellä kuuluuko urakka tiedonantovelvollisuuden piiriin, miten tuo tieto saatetaan raportoijan tietoon ja onko määrittelyn kanssa ollut haasteita, vastasi kuusi virastoa. Vastaukset olivat seuraavat: osasto, joka työn tilaa (1 virasto), urakan tilaaja (2 virastoa), talouspäällikkö (1 virasto), toimiston päällikkö (1 virasto) ja Talpa (1 virasto).

Määrittelyn haasteellisuuteen vastaus saatiin ainoastaan kahdesta virastosta. Toisen vastaajan mielestä määrittely oli alkuun haasteellista, muttei enää. Toinen virasto vastasi, että raportoinnin luotettavuus on täysin riippuvainen tilauksen tekijästä, koska tilauksen tekijä on se, joka määrittelee urakan raportoitavaksi. Mahdollisena riskinä vastaaja pitää sitä, että tilauksen tekijä ei välttämättä aina ole tietoinen siitä, milloin urakka tulee merkitä raportoitavaksi, minkä lisäksi urakan merkitseminen raportoitavaksi on hänen muistinsa varassa.

---

<sup>246</sup> Verohallinto 2014a, 25 - 26.

Vastauksia kysymykseen saatiin verraten vähän, mutta vaikuttaisi, että urakan määrittely raportoitavaksi, on pitkälti tilaajan vastuulla. Mikäli urakkaa ei merkitä raportoitavaksi siinä vaiheessa, kun urakkasopimus syötetään järjestelmään, se todennäköisesti jää raportoimatta.

#### 4.4.3.4 Raportoitavien urakoiden määrä ja työllistävyys

Urakkatietojen tiedonantovelvollisuuden laajuus ja työllistävyys haluttiin selvittää kysymyksellä urakoiden lukumäärästä ja raportointiin kuluva ajasta.

Raportoitavien urakoiden keskimääräinen lukumäärä kuukausittain oli kolmessa virastossa alle 25 urakkaa, kolmessa virastossa 26 - 50 urakkaa, yhdessä virastossa 51 - 200 urakkaa ja yhdessä virastossa yli 200 urakkaa. Raportointiin kuuluva keskimääräinen työaika, kun kaikkien raportointiin osallistuvien työpanos huomioidaan, oli neljässä virastossa alle ½ työpäivää, kolmessa virastossa 1 - 3 työpäivää ja yhdessä virastossa enemmän kuin 3 työpäivää.

Suurimmilla urakkatietojen raportoijilla kuukausittain ilmoitettavien urakoiden määrää voitaneen pitää jo huomattavan suurena, ilmoitettavien urakkamäärien ollessa alle 50 urakkaa 76 % vastanneista virastoista. Raportointiin käytettävä aika vaihtelee ollen ½ työpäivää puolella vastanneista (4/8) ja yhdellä jopa yli 3 työpäivää.

#### 4.4.3.5 Raportoitavien tietojen sisältö

Avoimeen kysymykseen raportoitavien tietojen tietosisällön haasteellisuudesta (urakka-ajan pituus ja päättymisen, kokonaisurakan euromäärä, yhteystiedot) vastasi viisi virastoa.

Yhden vastaajan mielestä oman järjestelmän (ProjectWise) ylläpito ei tuottanut vaikeuksia mutta verottajalle ilmoitettavaan ei hänen mukaansa pysty kirjoittamaan mitään lisätietoja mihinkään kohtaan. Esimerkkinä vastaaja mainitsee, että lyhyet urakat, jotka kuitenkin ylittävät 15 000 euroa, raportoidaan käynnissä oleviksi tai laskutus jatkuu -"täpällä" eteenpäin verottajalle, koska ei ole olemassa vaihtoehtoa valmis. Urakkatietoihin saa vastaajan mukaan kyllä laitettua alku- ja loppupäivämäärän, mutta pitkissä urakoissa loppupäivämäärää ei voi jättää tyhjäksi, mitä vastaaja pitää puutteena.

Toisen vastaajan mukaan urakoitsijan yhteyshenkilö ja puhelinnumero pitäisi saada SAP -järjestelmään, koska tietojen kokoaminen käsin joka kuukausi on hänen mielestään todella vaikeaa.

Kaksi vastaajaa koki urakka-ajan pituuden ja päättymisen määrittelyn haasteellisiksi yhden kokiessa haasteelliseksi etenkin urakoiden aikojen ja kestojen muuttumisen. Muuttuneita tietoja ei hänen mukaansa päivitetä edes omiin järjestelmiin. Mahdollisesti muuttuneiden tietojen havaitseminen järjestelmästä ja niiden päivittäminen verottajalle on vastaajan mukaan lähes mahdotonta.

#### 4.4.3.6 Tyytyväisyys raportointikäytäntöön

Tyytyväisyyttä oman viraston raportointikäytäntöön (työnjako, käytettävissä olevat tietojärjestelmät jne.) selvitettiin avoimella kysymyksellä. Kysymykseen vastasi viiden viraston raportijat. Kaikki vastanneet kokivat raportoinnin työlääksi ja muutenkin haasteelliseksi.

Ensimmäinen vastaajista kertoi ilmoitettavia urakoita olevan onneksi vähän eikä niitä hänen mukaansa ollut pariin kuukauteen ollut yhtään. Urakoiden raportointi on vastaajan mielestä liiaksi muistin varassa oleva tehtävä, koska tiedot eivät tule automaattisesti mistään järjestelmästä.

Toisen vastaajan mukaan raportointi tapahtuu niin, että viraston urakat ja niiden laskutus vietään liikennevalotoimistossa ProjectWisessa olevaan exceliin ja taloussuunnittelijan tehtävänä on kuukauden 5. päivään mennessä ilmoittaa siihen jaksoon kuuluvat urakat verottajalle.

Kolmas vastaaja ilmoitti raportoinnin merkitsevän ”järkyttävää määrää manuaalista työtä”, joka johtuu hänen mukaansa Talpan yhteistyökyvyttömyydestä. Vastaaja ihmetteli sitä, miksi verottajalle lähetettävä raportti saadaan ajettua nopeasti muun muassa rakennusvirastossa ja Starassa, mutta sama ei ole mahdollista Talpan asiakasvirastoissa.

Neljäs vastaaja koki verottajalle raportoinnin työlääksi tehtäväksi. Hänen mukaansa SAP-järjestelmää käytetään hänen edustamassaan virastossa laajasti projektien hallintaan, ja sitä kautta tiedot saadaan kerättyä.

Viidennestä virastosta vastattiin, että tilauksen tekijä merkitsee raportoitavan urakan. Hänen mukaansa yksi tietohallinnon työntekijöistä siirtää kerran kuussa tiedot veronumero.fi-palveluun ja sieltä edelleen verottajalle. Virasto saa siirtotiedostot järjestelmästä (Haltia -kiinteistöjärjestelmä) ulos vastaajan mielestä helposti. Veronumero.fi-palvelua vastaaja piti ’jokseenkin sekavana’ mutta kertoi, että he ovat virastossa kokeneet helpommaksi ottaa palvelu välikädeksi kuin rakentaa itse kokonaan oma raportointisysteemi.

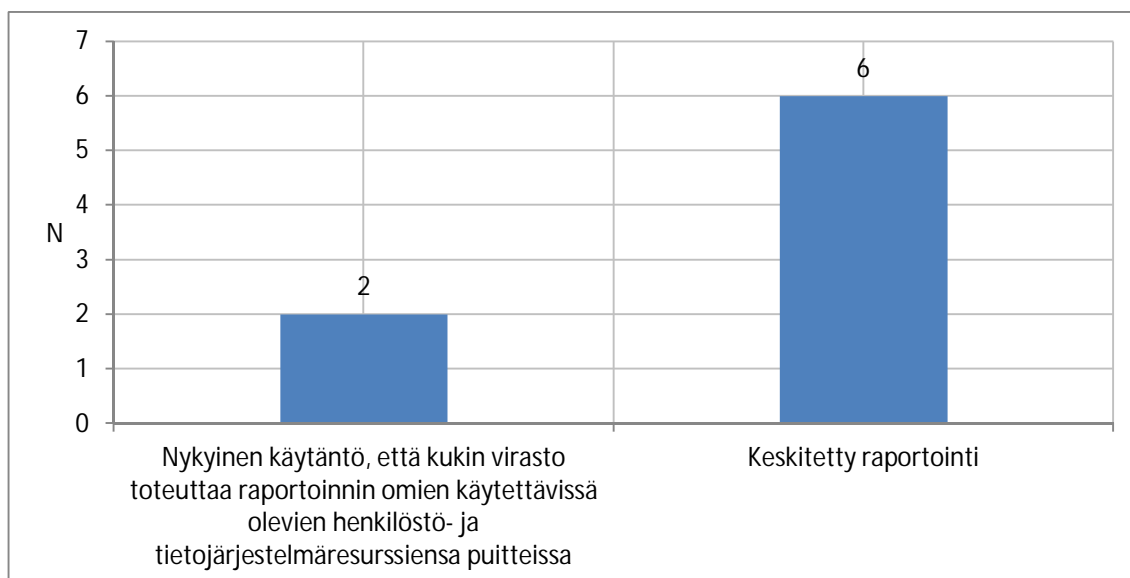
#### 4.4.3.7 Kokonaistaloudellisesti edullisin raportointitapa

Kokonaistaloudellisesti edullisimpana raportointitapana kaupunkiorganisaatiossa kuusi virastoa kahdeksasta piti keskitettyä raportointia. Kaksi virastoa piti parempana nykyistä tapaa, jossa jokainen virasto itse hoitaa raportoinnin. Keskitettyä raportointia kannatti näin 75 % vastanneista.

Mahdollisina ratkaisuvaihtoehtoina nähtiin keskitetty sopimushallintajärjestelmä tai raportointi jonkin kaupunkiyhteisen taloushallintojärjestelmän kautta. Vastaajan mukaan keskitetty sopimustenhallintajärjestelmä voisi toimia niin, että sinne merkittäisiin mitkä sopimukset kuuluvat rakentamisen tiedonantovelvollisuuteen, jolloin raportin saisi järjestelmästä suoraan. Sopimustenhallintajärjestelmä pitäisi hänen mukaansa kytkeä vielä SAP -laskutuksen seurantaan. Vastaaja piti myös tärkeänä, että jossain olisi myös kohta, johon voisi merkitä työn alkamisajankohdan.

Toinen vastaaja ehdottaa, että keskitetty raportointi voitaisiin järjestää jonkin kaupunkiyhteisen taloushallintojärjestelmän kautta. Vastaaja olettaa kaikkien tilausten jo nyt kokoontuvan jossain vaiheessa yhteen järjestelmään. Samasta järjestelmästä saataisiin hänen mukaansa myös laskutiedot ja tarvittavat tiedot muun muassa työmaasta ja yhteyshenkilöistä. Vastaaja epäilee, että muuttuvien ja päivittyvien tietojen osalta saataisiin kuitenkin olla edelleen ongelmana se, miten ne havaitaan ja päivitetään. Keskitetyn raportoinnin järjestäminen mahdollistaisi vastaajan mukaan ulkopuolisen (veronumero.fi) palvelun pois jättämisen, jolloin raportointi voitaisiin rakentaa omilla ehdoilla ja säästettäisiin 'puhdasta rahaa'. Vastaaja tosin toteaa, ettei omakaan systeemi ilmainen ole.

Kolmannen vastaajan mielestä raportointi voisi tapahtua virastosta käsin, mutta kaikilla virastoilla tulisi olla samanlaiset mahdollisuudet ajaa raportti samalla tavalla SAP -järjestelmästä saman transaktion avulla. Vastaajan mukaan Talpan hallinnoimaan SAP -järjestelmään, jota Talpan asiakasvirastot käyttävät, tulisi saada samanlainen räätälöinti kuin joissakin virastoissa jo nyt on. Virastot voisivat hänen mukaansa kyllä itse tarkistaa raportin ja lähettää sen verotajalle, jos työ hoituisi muutamassa minuutissa. Näin sujuva raportointi on vastaajan mukaan kuulemma mahdollista niissä virastoissa, joiden käyttämissä SAP -versioissa on tiedonantovelvollisuusraportointiin tarvittava räätälöinti.



Kuvio 7. Kokonaistaloudellisesti edullisin ja järkevin raportointikäytäntö. Kysymyksen 9 vastauksia kuvaava pylväsdiagrammi.

#### 4.4.3.8 Koordinointi ja ohjeistus

Ohjeistuksen ja koordinoinnin riittävyyttä sekä vastaajan suhtautumista harmaan talouden torjuntaan haluttiin selvittää seitsemällä arvoasteikkokysymyksellä, jossa vastausvaihtoehdot olivat: täysin samaa mieltä, jokseenkin samaa mieltä, ei samaa eikä eri mieltä, jokseenkin eri mieltä, täysin eri mieltä.

Verottajan palveluista haluttiin kyselyllä selvittää verottajan ohjeiden riittävyys, neuvonnan-saannin mahdollisuus ja tietojärjestelmien toimivuus. Kaikkein tyytyväisimpiä vastaajat olivat verottajan tietojärjestelmiin. Vastanneista 75 % oli tyytyväisiä, kun 13 % vastanneista oli jokseenkin eri mieltä ja 12 % ei ottanut kantaa. Verottajan ohjeiden riittävyys sen sijaan jakoi vastaajien mielipiteet. Puolet vastanneista virastoista piti verottajan ohjeita riittävinä, kun taas peräti 38 % oli ohjeiden riittävyydestä jokseenkin eri mieltä tai täysin eri mieltä. Vastaa-jista 12 % ei osannut ottaa kantaa (ei samaa eikä eri mieltä). Verottajalta saatavaan neuvon-taan tiedonantovelvollisuuteen liittyvissä kysymyksissä luotti puolet vastaajista, mutta peräti 38% vastaajista ei ottanut kantaa. Vastaajista 12% ei luottanut saavansa verottajalta neuvon-taa.

Kaupungin toiminnasta tiedonantovelvollisuuteen liittyvissä kysymyksissä haluttiin selvittää ohjeiden riittävyys sekä tiedonantovelvollisuuden koordinointi. Kaupungin ohjeistuksen koki riittäväksi puolet (50 %) vastaajista. Täysin vastakkaista mieltä oli sen sijaan 25 % vastaajista. Neljäsosa vastaajista (25 %) ei ottanut kantaa. Kaupunkitason koordinointia haluttiin selvittää

kysymällä tiesikö vastaaja kuka tai mikä taho kaupunkitasolla vastaa tiedonantovelvollisuuden koordinoinnista. Puolet vastaajista (50 %) ei tiennyt minkä tahon vastuulla harmaan talouden ja tiedonantovelvollisuuden koordinointi on, 25 % ei osannut ottaa kantaa ja 25 % arveli tietävänsä (jokseenkin samaa mieltä). Täysin varmasti asiaa ei tiennyt kukaan vastaajista (täysin samaa mieltä ei ollut kukaan).

Harmaan talouden torjunnan tärkeyttä haluttiin selvittää kysymällä, mitä mieltä vastaajat ovat väitteestä, jonka mukaan kaupungin osallistuminen harmaan talouden torjuntaan on tärkeää. Peräti 88 % vastaajista vastasi olevansa asiasta täysin samaa mieltä. Vastaajista 12% ei ottanut kantaa. Yksikään vastaajista ei ollut edes osittain eri mieltä.

Raportoinnista koituvan hyödyn ja kustannusten suhdetta kysyttiin pyytämällä vastaajaa arvioimaan, onko hänen mielestään raportoinnista saatavat hyödyt siitä aiheutuvia kokonaiskustannuksia suuremmat. Puolet vastaajista uskoi hyötyjen olevan kustannuksia suuremmat (jokseenkin tai täysin samaa mieltä) 13 % vastaajista ollessa täysin eri mieltä. 37 % ei ottanut kantaa.

#### 4.4.3.9 Vapaat kommentit

Kyselyn viimeisenä kysymyksenä kysyttiin, mitä muuta vastaajat haluaisivat sanoa tiedonantovelvollisuuteen liittyen. Kysymykseen vastasi kolmen viraston edustajat, jotka kommentoivat verottajan tietojärjestelmää sekä raportoinnin työläyttä (suuri manuaalisen työn määrä) ja luotettavuutta.

Verottajan tietojärjestelmää koskeva kommentti koski järjestelmän loogisuutta. Vastaajan mukaan tietojärjestelmä kyllä toimii, mutta ei ole looginen. Kun verottajan järjestelmään tallentaa, saa eri vastaanottonumeron kuin mikä on lomakkeen vastaanottonumero. Tätä numeroa tarvitaan silloin, kun työtä ei ole laskutettu kokonaan ja siihen täytyy tehdä muutositmoitus.

Raportoinnin työläyttä ja luotettavuutta kommentoitiin ilmaisulla 'raportointi aiheuttaa tuskaa ja kustannuksia'. Lisäksi vastaaja arvioi, että raportoitu data sisältää kaiken kaikkiaan paljon virheitä. Vastaaja ei usko, että verottaja suostuu luopumaan tiedonantovelvollisuudesta kokonaan, mutta sen sisältöä ja vaatimuksia tulisi hänen mukaansa yksinkertaistaa merkittävästi paljon.

Kolmas vastaaja toivoo, että manuaalisen työn määrää kyettäisiin vähentämään. Vastaaja toivoo, että Talpan asiakasvirastot yhdessä voisivat yrittää vaikuttaa Talpaan, jotta tiedonantovelvollisuusraportointi saataisiin sujuvammaksi ja manuaalisesta työstä päästäisiin eroon.



#### 4.4.3.10 Yhteenveto

Helsingin kaupunkiorganisaation 31 virastosta ja laitoksesta noin kolmasosa (11 kpl) ilmoittaa tehneensä tiedonantovelvollisuuden mukaista urakkatietojen raportointia.

Raportointikäytäntöä koskevaan kysymykseen vastanneet kahdeksan virastoa toteuttavat raportoinnin kuudella eri tavalla. Raportointi hoidetaan useilla eri ohjelmilla tai ohjelmien yhdistelmillä. Raportointia toteutetaan suoraan SAP -järjestelmästä automaattisesti, SAP -järjestelmän ja BO -raportoinnin yhdistelmänä, Haltia -kiinteistöjärjestelmän ja veronumero.fi -palvelun yhdistelmänä, BIP -ostolaskujärjestelmästä, ProjectWise -järjestelmän kautta ja manuaalisesti etsimällä tiedot SAP -järjestelmästä.

Verottajalle ilmoitettavia urakoita on pääosin alle 50 kuukaudessa, vain kahdella virastolla 50 urakan kappalemäärä ylittyy (yhdeällä vastaajista urakoita on 51 – 200 urakkaa kuukaudessa ja yhdellä yli 200). Raportointiin käytettävä aika vaihtelee puolesta päivästä aina useisiin päiviin kuukaudessa. Raportointiin käytettävä aika ei todennäköisesti nouse samassa suhteessa urakoiden määrän kanssa, koska oletettavaa on, että ilmoittajien, joiden urakkamäärät ovat suuret, on pitänyt hankkia käyttöönsä myös kunnolliset raportointivälineet, jolloin heillä raportointiin käytettävä kuukausittainen työaika saattaa olla verrattain vähäinenkin. Luultavimmin eniten työtä aiheutuu virastoissa, joissa ilmoitettavat urakkamäärät ovat 25 – 50 välillä. Tällainen urakkamäärä on jo varsin merkittävä, mikäli manuaalista työtä on paljon.

Vastaajat kokevat pääosin, että raportointiprosessi kyllä toimii, mutta siinä olisi vielä kehitettävää. Useammassa virastossa raportointiin liittyy merkittävä määrä manuaalista työtä, mikä lisää raportoinnin työläyttä sekä virhemahdollisuuksia. Taloushallinto on pääsääntöisesti virastoissa se yksikkö, joka vastaa raportoinnista.

Raportoitavien tietojen tietosisällön kanssa eniten haasteita aiheuttaa urakka-ajan määrittelyn lisäksi myös urakka-ajan muuttuminen aiemmasta (urakan loppupäivämäärä ei ole ensin tiedossa tai se muuttuu). Yhtenä puutteena pidetään sitä, että Talpan asiakkaiden käytössä olevassa SAP -järjestelmässä ei ole kaikkia verottajalle toimitettavia tietoja varten tarpeellisia kohtia, jolloin nuo tiedot on koottava manuaalisesti kuukausittain.

Riskinä raportoinnin luotettavuudelle mainitaan myös se, ettei ole olemassa mitään säännöllistä kontrollijärjestelmää, jolla voitaisiin varmistaa, että kaikki raportoitavat urakat tulevat raportoiduiksi. Urakan raportoimiseen sisältyy inhimillisen riskin mahdollisuus, koska raportointi on täysin riippuvainen tilauksen tekijästä ja hänen ammattitaidostaan osata määritellä raportoitava urakka ja siitä, että hän on muistanut merkitä raportoitavan urakan.

Kokonaistaloudellisesti edullisimpana tapana 75 % vastaajista pitää keskitettyä raportointia. Keskitetty raportointi nähdään mahdolliseksi kaupunkiyhteisen taloushallintojärjestelmän kautta tai tulevaisuudessa keskitetyn sopimustenhallintajärjestelmän kautta. Vastaajat vaikuttavat vastausten perusteella olevan sitä mieltä, että riippumatta siitä toteutetaanko raportointi keskitetysti vai ei, raportointi tulisi olla mahdollista toteuttaa kaikissa virastoissa samalla tavalla. Vastaajat kokevat virastojensa olevan kovin erilaisessa asemassa, koska toisilla virastoilla on SAP -järjestelmissään sujuvan raportoinnin mahdollistavia räätälöintejä, kun toisilla niitä ei ole. Talpan asiakasvirastot ovat riippuvaisia kaupunkiyhteisestä SAP -järjestelmästä ja siitä, miten Talpa sitä haluaa kehittää.

Verottajan tiedonantovelvollisuuteen liittyvistä palveluista tietojärjestelmiin oltiin varsin tyytyväisiä, verottajan ohjeista oltiin sen sijaan kahta mieltä. Monet vastaajista (38 %) eivät tieneet neuvosiko verottaja tarpeen tullen. Mielenpide voi olla seurausta siitä, ettei kaikilla ole ollut tarvetta olla yhteydessä verottajaan eikä heillä näin ollen ole omakohtaista kokemusta verottajan neuvontapalveluiden toimivuudesta.

Kaupungin oman ohjeistuksen riittävyyteen vastattiin pääpiirteittäin samoin kuin verottajan ohjeiden riittävyyteen. Kaupunkitason harmaan talouden koordinoinnista vastaava taho oli epäselvä puolelle vastaajista. Kaupunkitason koordinoinnin näkymättömyys voinee johtua siitä, ettei koordinoinnille ole nähty enää keskushallinnon taholta tarvetta tiedonantovelvollisuuden tultua voimaan, koska raportointivastuu kuitenkin on virastoilla itsellään.

Huolimatta lukuisista haasteista tiedonantovelvollisuuteen liittyen vastaajat pitävät kaupungin osallistumista harmaan talouden torjuntaan varsin tärkeänä. Asiasta oltiin lähes yksimielisiä. Tiedonantovelvollisuuteen liittyvä raportointi ja sen kustannus-hyöty -suhde sen sijaan jakoikin jo mielipiteet. Vaikka puolet vastaajista ajatteli, että raportoinnin hyödyt ovat kustannuksia suuremmat, asiasta oltiin myös täysin eri mieltä. Tämän kysymyksen kohdalla niiden osuus, jotka eivät tieneet mitä mieltä asiasta olisivat olleet, oli poikkeuksellisen suuri (37 %). Tämä voi johtua siitä, ettei vastaaja tiedä raportoinnista virastolle aiheutuneita ja aiheutuvia kertaluonteisia ja jatkuvia kustannuksia tai siitä, että juuri tietyn viraston raportoinnin avulla saatavaa hyötyä lienee mahdotonta arvioida. Lähinnä vastauksella haettiin mielikuvaa tai tuntumaa, joka vastaajalla on asiasta.

Kyselyvastauksista ei tule esiin tiettyjen käsitteiden kuten rakentamispalvelun määrittelyn vaikeus, jota ennen tiedonantovelvollisuuden voimaantuloa pohdittiin niin hallituksen esityksessä kuin eri tahojen lausunnoissakin. Sen sijaan Kuntaliiton pelko siitä, että ilmoitusmenetely lisäisi kuntien hallinnollista työtä, näyttää toteutuneen.

## 5 Johtopäätökset

Opinnäytetyössä haettiin vastausta siihen, miksi tiedonantovelvollisuus koettiin tarpeelliseksi, minkälaisia vaatimuksia siihen sisältyy ja miten Helsingin kaupunkiorganisaatio on kyennyt näihin vaatimuksiin näin alkuvaiheessa vastaamaan. Työn tarkoitus oli osoittaa harmaan talouden torjunnan tärkeys ja sen haasteet sekä antaa kuva harmaan talouden torjumiseksi säädettyistä laeista rakennuslalla. Tutkimusvastausten perusteella saatiin kokonaiskäsitys raportoinnin nykytilasta Helsingin kaupungissa.

Tämä työ kiteytyy pohjimmiltaan verojen maksuun ja siihen, että jokaisen (yksityishenkilön ja yrityksen) tulisi maksaa veronsa lain hengen mukaisesti sen suuruisena kuin kuuluu, sinne minne kuuluu. Valitettavasti kaikki eivät kuitenkaan toimi näin. Veroja pyritään kiertämään ja tuloja salaamaan omaa etua tavoitellen, jolloin on kyse harmaasta taloudesta. Harmaan talouden toimijoita riittää, minkä vuoksi yhteiskunta joutuu käyttämään huomattavan määrän resursseja harmaan talouden torjuntaan. Ei riitä, että valtio ja muu julkinen sektori torjuu harmaata taloutta, vaan yritystenkin on otettava oma roolinsa torjuntatyössä. Globalisaation myötä harmaa talous on kansainvälistynyt ja sen torjunta on tullut aiempaakin haasteellisemmaksi.

Valtiot eivät tule toimeen ilman veroja eivätkä yritykset ilman toimivaa valtiota. Yritysverot muodostavat merkittävän osan verokertymästä.<sup>247</sup> Verotuksessa on näin ollen kysymys myös vastuullisuudesta, jota julkisen talouden kriisin myötä on vaadittu entistä enemmän myös veronmaksuun<sup>248</sup>. Vastuullinen yritys maksaa veronsa vaaditun suuruisena sinne, missä verotettavaa tuloa syntyy, minkä lisäksi se raportoi veronmaksustaan avoimesti<sup>249</sup>. Verolainsäädännön mukaisten verojen maksaminen on yritykselle yhteiskunnallinen vastuu ja rasite, jota sen tulee kantaa<sup>250</sup>.

Yrityksen yhteiskuntavastuu verotuksessa ei tarkoita ainoastaan sitä, että yritysten tulisi noudattaa kaikkien toimintamaidensa verolakien ja -asetusten kirjainta ja henkeä, vaan myös sitä, että niiden tulisi tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa ja luovuttaa viranomaisten käyttöön lain vaatimia tai muuten olennaisia tietoja<sup>251</sup>. Näin ollen yhteiskuntavastuuta voidaan tarkastella tässä työssä kahdesta eri näkökulmasta. Toisaalta voidaan tarkastella yritysten vastuullista veronmaksua ja toisaalta yhteiskuntavastuullisen yrityksen yhteistyötä ja tietojen luovuttamista verottajalle, jota tiedonantovelvollisuus edellyttää.

---

<sup>247</sup> Simola & Ylönen 2011, 117.

<sup>248</sup> Knuutinen 2014, 351.

<sup>249</sup> Simola & Ylönen 2011, 117.

<sup>250</sup> Knuutinen 2014, 309.

<sup>251</sup> OECD 2011, 60.

Koska kaikki yritykset eivät toimi vastuullisesti, harmaan talouden torjuntaan joudutaan valtion lisäksi valjastamaan myös ne yritykset ja organisaatiot, jotka hoitavat rehellisesti velvoitteensa. Näin tunnollisesti veronsa maksaville toimijoille aiheutuu työtä ja merkittäviä kustannuksia sen vuoksi, että toiset kiertävät verojen maksua ja poimivat vain 'rusinat pullasta'. Toisaalta harmaan talouden torjunnan voidaan ajatella olevan kannattavaa niin kauan, kun sillä saatavat hyödyt ovat kustannuksia suuremmat. Pitää muistaa, että harmaan talouden torjuntatoimet ovat myös pelote, joka ennaltaehkäisee harmaan talouden harjoittamista.

Suomessa harmaata taloutta pyritään torjumaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimintaohjelmilla, joista tällä hetkellä voimassa oleva koskee vuosia 2012 - 2015. Viime vuosikymmenenä on säädetty monia uusia lakeja, joiden avulla yritetään torjua harmaata taloutta etenkin rakennusalaalla, joka on työvoimavaltainen ja pitkälle ketjutettu ala ja siten otollinen harmaan talouden harjoittamiselle. Nykyiseen harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimintaohjelmaan sisältyi muiden lakihankkeiden lisäksi myös rakentamisen tiedonantovelvollisuus, jota tämä työ käsittelee.

Rakentamiseen liittyvä tiedonantovelvollisuus on sivulliselle lain asettama velvoite ilmoittaa tietoja kolmannelle osapuolelta. Ilmoitusvelvollisuus koskee työntekijätietoja ja urakkatietoja. Velvollisuutta säätelevät lakisäädökset ovat verotusmenettelylaki ja työturvallisuuslaki, joihin tiedonantovelvollisuus toi muutoksia. Koska tiedonantovelvollisuus koskee verottajalle toimitettavia tietoja, lain lisäksi Verohallinnolla on keskeinen rooli tiedonantovelvollisuusprosessissa. Verohallinto oikeutettiin tarkentamaan lakivelvoitteita erityisellä lakiin lisätyllä valtuutussäännöksellä, minkä nojalla se on antanut tarkentavat ohjeet tiedonantovelvollisuuden tietosisällöstä. Lisäksi se antaa ohjeita ja neuvoo tiedonantovelvollisuutta koskevissa kysymyksissä. Verohallinto myös valvoo ja kehittää rakentamisilmoitusprosessia ja suorittaa verovalvontaa.

Rakentamisen tiedonantovelvollisuus toi mukanaan velvoitteita, jotka aiheuttavat paljon työtä ja kustannuksia sekä verottajalle että tiedonantovelvolliselle. Ilmoitusmenettelyn tiedonantovelvollisen kannalta keskeisimpinä haasteina pidettiin jo ennen velvollisuuden voimaantuloa sitä, että se vaatii kehittyneet tietojärjestelmät, lisää hallinnollista työtä ja edellyttää velvoitteen tietosisällön hallintaa. Tämä tuli esille niin hallituksen esityksessä kuin eri tahojen lausunnoissakin.

Lakivelvoitteiden tulkinta-apuna käytettiin tässä työssä kyselyä, joka lähetettiin Helsingin kaupungin 31 virastoon ja laitokseen. Kyselyn avulla saatiin tietoa siitä, miten lakivelvoitteita käytännön työelämässä on kyetty toteuttamaan ja mitä niiden toteuttaminen on vaatinut ja vaatii. Esiin nousi pääpiirteissään samat haasteet kuin mitä ennen velvoitteen voimaantuloa oli ennakoitukin.

Helsingin kaupunki julkisena organisaationa ja vastuullisena toimijana noudattaa harmaan talouden torjumiseksi säädettyjä lakeja kuten rakentamisen tiedonantovelvollisuutta, vaikka se ei aina suuressa kaupunkiorganisaatiossa ole ihan yksinkertaista. Tämä tuli selvästi esiin vastauksissa. Kaikki prosessit eivät aina ole kokonaisuuden kannalta järkevimmin johdettuja eikä näin ollen myöskään toteutettuja, mikä myös on ymmärrettävää, kun otetaan huomioon Helsingin kaupungin koko ja virastojen erilaiset toimialat. Tiedonantovelvollisuuden mukaiselle raportoinnille leimaa-antavaa Helsingin kaupunkiorganisaatiossa on kyselyvastauksen perusteella raportointikäytäntöjen kirjavuus, epäyhtenäisyys ja kaupunkitason koordinoiminen puute.

Raportointikäytännöt ovat epäyhtenäiset, koska keskitettyä raportointia ei ole. Kaikille ei ole hankittu samanlaisia tietoteknisiä raportointiräätälöintejä kaupungin yhteisistä määrärahoista ja olemassa olevat tietojärjestelmät virastoissa ovat hyvin erilaiset. Raportointimahdollisuuksien kartoitukseen ei kaupungin taholta ole myöskään ollut saatavissa konsultointiapua. Henkilöstön määrä virastoissa vaihtelee suuresti ja yhteinen ohjaus puuttuu. Tiedonantovelvollisuus oli virastoille tuleva uusi tehtävä, joka tuli toteuttaa ilman siihen varattuja määrärahoja olemassa olevien henkilöstöresurssien puitteissa.

Vastauksissa nousi esiin selkeä toive, että tiedonantomenettely Helsingin kaupungissa olisi keskitetty tai ainakin, että raportointivälineet (tarvittavat räätälöinnit ohjelmiin) olisivat kaikille samat. Tämä lienee varsin oikeutettu ja ymmärrettävä toive, koska kuitenkin kaikki työskentelemme samassa organisaatiossa. Tämä kuitenkin edellyttäisi keskushallinnon voimakkaampaa ohjausta ja määrärahoja tähän tarkoitukseen.

Virastojen itsenäisen aseman voidaan ajatella palvelevan kaikkien etua, koska virastoilla ja lautakunnilla on myös paras käsitys ja tietämys omasta toimialastaan sekä niistä toimista, joita juuri sillä toimialalla on hyvä tehdä kuntalaisten palvelujen parantamiseksi. Tätä voitane pitää pääsääntöisesti hyvänä asiana, mutta oman toiminnan ohjaaminen omien määrärahojen ja omien intressien mukaan voi joskus johtaa myös osaoptimointiin tai hankintoihin, jotka koko kaupungin toiminta huomioon ottaen eivät ole kustannustehokkaimpia eikä myöskään toimivimpia. Tällainen tilanne voi olla ainakin niin sanottujen tukitoimintojen, kuten tietohallinto ja taloushallinto, osalta.

Virastoissa tietojärjestelmien käyttöönotto on pitkälti tietohallinnon ja taloushallinnon yhteistyötä. Taloushallinnon osalta haasteellista on, että taloushallinto ei ole kokonaan keskitetty Talpaan vaan osa operatiivisista työtehtävistä on virastojen vastuulla. Virastossa tehtävät työt ovat toimintaympäristön muuttuessa entisestään lisääntyneet, henkilöstöresurssit sen sijaan eivät. Tiedonantovelvollisuus on monessa virastossa yksi uusista taloushallinnon tehtävistä.

Virastojen itsenäisyys ja erilaisuus ovat luoneet pohjan tilanteelle, jossa kaupunkiorganisaatio on nyt suhteessa rakentamisen tiedonantovelvollisuuteen. Virastot ovat erilaisia, koska ne ovat keskenään hyvin erikokoisia ja toimivat varsin erilaisilla toimialoilla. Verraten itsenäisinä toimijoina ne ovat vuosikymmenten saatossa ottaneet käyttöönsä esimerkiksi tietojärjestelmiä, jotka ne ovat kokeneet toiminnalleen käyttökelpoisimmiksi ja joihin niillä on ollut taloudellisia resursseja. Lopputuloksena on, että lähes joka virastossa on omanlaisensa järjestelmät. Edes SAP-järjestelmä ei ole joka virastossa samanlainen. Tietyillä virastoilla on käytössä SAP -järjestelmät, jotka ne ovat voineet räätälöidä toimintaansa sopiviksi, osa virastoista on Talpan asiakkaina riippuvaisia Talpan hallinnoimasta järjestelmästä ja siitä, miten Talpa sitä kehittää.

Tietojärjestelmät sekä niihin tehtävät muutokset ovat mittava kustannuserä. Olemassa oleviin tietojärjestelmiin tarvittavat, tiedonantovelvollisuudesta aiheutuvat muutokset voivat pienellä virastolla olla niin merkittävät ettei niitä ole taloudellisesti järkevää toteuttaa. Tämä johtaa siihen, että suurehkojen virastojen räätälöidessä tietojärjestelmänsä ilmoitusmenettelyn vaatimusten mukaisiksi, pienemmät toimijat joutuvat turvautumaan manuaaliseen raportointiin. Manuaalisen työn määrä voi olla huomattava, jos raportoitavia urakoita on useita kymmeniäkin eikä tietojärjestelmistä ole apua raportoinnissa.

Rakentamisen tiedonantovelvollisuus toi virastoille lisätyötä ja asetti ne keskenään hyvin erilaiseen asemaan. Kaikilla virastoilla ei ole ollut henkilöstöresursseja, osaamista eikä aikaa kehittää raportointia. Virastoissa voi olla paljon muitakin priorisoitavia hankkeita käynnissä. Voidaankin kysyä, missä määrin virastojen vastuulle voidaan asettaa uusia tehtäviä ilman resursseja näiden tehtävien toteuttamiseen.

Tietojärjestelmien moninaisuus on onneksi tunnistettu ja kehityssuunta on kohti yhtenäisempiä järjestelmiä. Helsingin kaupungin tietotekniikkaohjelmassa vuosille 2015 – 2017 kehittämistä ohjaavina periaatteina mainitaan kaupungin tuottavuuden lisääminen hyödyntämällä nykyistä tehokkaammin tiedolla johtamista, yhteistä kehitystä, yhteensopivia tietojärjestelmiä ja kokoamalla tietohallintoa ja hankintojen rahoitusta yhteen. Lisäksi ohjelmassa luetaan, että kaupunki tarjoaa henkilöstönsä käyttöön näiden työtehtävien edellyttämät tietojärjestelmä- ja viestintäpalvelut.<sup>252</sup>

Taloushallinnossa pyritään myös aiempaa suurempaan yhdenmukaisuuteen SAP -yhtenäistämiprojektin avulla, jonka on määrä toteutua kahden vuoden kuluessa. Tarkoituksena on, että kaikki kaupungin virastot siirtyisivät käyttämään kaupunkiyhteistä SAP-järjestelmää. Tämä li-

---

<sup>252</sup> Helsingin kaupunki 2015f, 6 – 7.

säisi virastojen tasa-arvoisuutta, kun kaikilla olisi samanlainen taloushallintojärjestelmä käytössään. Yhtenäistämiprojekti tuo toivottavasti myös parannuksia nykyisen SAP -järjestelmän toiminnallisuuksiin ja mahdollistaa muun muassa tiedonantovelvollisuuden mukaisen raportoinnin.

Kyselyvastauksista tuli ilmi, että yksi ratkaisu raportointiongelmiiin voisi olla myös sellaisen SAP -räättälöinnin hankkiminen Talpan hallinnoimaan SAP -järjestelmään, joka joillakin virastoilla jo nyt on käytössä omissa järjestelmissään. Talpan voisi muutenkin ajatella olevan looginen toimija edistämään aktiivisesti tiedonantovelvollisuusraportointia, koska kyselyn perusteella tiedonantovelvollisuus virastoissa on pääsääntöisesti taloushallinnon vastuulla ja toisaalta virastot ovat keskittäneet taloushallintonsa Talpaan. Talpan roolia puoltaa myös se, että Talpa on kaupungin sisäinen tilitoimisto ja yksityissektorillakin tilitoimistot ovat ottaneet asiakkaidensa tiedonantovelvollisuusraportoinnin hoitaakseen. Talpa on myös liikelaitos, joka voisi hinnoitella tarjoamansa palvelun. Talpa on kehittänyt toimintaansa asiakaslähtöisempään suuntaan ja on muuttamassa jopa organisaatorakennettaan asiakaspalvelun parantamiseksi. Tiedonantovelvollisuusraportoinnin kehittäminen ja raportointivaihtoehtojen selvittäminen on kyselyn perusteella esiin noussut asiakastoive.

Vastaajista 75 % toivoi keskitettyä raportointia. Riippumatta siitä, toteutuuko keskitetty raportointi kaupunkiorganisaatiossa koskaan, kokonaistaloudellisesti järkevintä varmasti olisi, että joku taho ottaisi tämän kaltaisissa asioissa aktiivisen, ohjaavan ja konsultoivan roolin riippumatta siitä, tehdäänkö operatiivinen työ virastoissa vai keskitetysti. Ei voitane pitää tarkoituksenmukaisena, että saman toimijan sisällä jokainen virasto joutuu miettimään ratkaisut itse. Osaamisen keskittäminen karsisi tehottomuuden ja toisi kustannussäästöjä.

Tiedonantovelvollisuusraportoinnin haasteista huolimatta kyselyvastauksista tulee selkeästi ilmi, että harmaan talouden torjuntaa pidetään kaupungin virastoissa varsin tärkeänä. Harmaan talouden torjunta onkin tärkeää, koska jos monet yritykset jättävät veronsa maksamatta, kertyvät verotulot vähenevät, minkä seurauksena rehellisesti veronsa maksavat yritykset joutuvat maksamaan entistä enemmän veroja. Nousseet verot voivat myötävaikuttaa siihen, että verovelvollisten veromyönteisyys ja veromoraali laskee, minkä seurauksena harmaan talouden toimijoiden lukumäärä kasvaa, kun alati nousevia veroja halutaan välttää. Syntyy päinvastainen kehä kuin Shneiderin ja Williamsin verojen alentamisesta syntyvä kehä (kts. kohta 2.2), Tällaisen kehän syntymisen riski on suuri muun muassa Suomessa.

Harmaan talouden torjumiseksi säädetyt lait ovat arvioiden mukaan vähentäneet harmaata taloutta. Rakentamisen tiedonantovelvollisuus lienee kuitenkin ollut lakiuudistuksista haasteellisin. Verohallinnon tiedotteen 16.6.2015 mukaan kokonaiskuvan saaminen menettelyn

vaikuttavuudesta on mahdotonta, niin kauan kuin ilmoituksissa tietojen laatu ei ole kunnossa<sup>253</sup>. Haasteita on näin ollen muillakin kuin Helsingin kaupungilla. Verottaja ilmoittaa urakkailmoitusten yleisimmiksi puutteiksi ilmoituksen antamisen vain toiminnan alussa, urakka-ajan merkitsemisen liian pitkäksi tai lyhyeksi ja omien urakoiden ilmoittamisen. Ilmoittajat ovat myös usein virheellisesti ilmoittaneet soveltavansa käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta, vaikka näin ei olisi. Tavallinen virhe on verottajan mukaan ollut myös urakan ennakkomaksun ilmoittaminen virheellisesti vasta urakan aikana.<sup>254</sup> Verottajan mainitsemista yleisimmistä puutteista ainakin urakka-ajan keston määrittäminen ja sen muuttuminen urakan aikana nousi tehdyn kyselyn perusteella esiin varsin haasteellisina myös Helsingin kaupunkiorganisaatiossa. Koska kokonaiskuvan saaminen lakivelvoitteen vaikuttavuudesta on vielä ilmoituksissa olleiden virheiden vuoksi mahdotonta, kustannus-hyöty -laskelmien saaminenkin on toistaiseksi mahdotonta. Laskelmia on tulevaisuudessa, sitten kun niitä vihdoinkin on saatavissa, mielenkiintoista nähdä.

Lakeja ei ole mahdollista määrättömästi säätää, joten rehelliseen veronmaksuun tulisi kannustaa myös muilla keinoilla. Simolan ja Ylösen mukaan tärkein työkalu vastuullisen veronmaksun varmistamiseen on suuri vapaaehtoinen avoimuus, johon yritysten pitäisi sitoutua itsenäisesti. Ilman avointa tiedottamista yritysten veronmaksun vastuullisuutta on heidän mukaansa liki mahdotonta arvioida. Yritysten saaminen samalle viivalle avoimuudessa ja veronmaksussa on heidän mukaansa tärkeää. Tämä voidaan toteuttaa vain sitovilla, kaikkia yrityksiä koskevilla standardeilla kuten uusilla maakohtaisilla kirjanpitosäännöillä.<sup>255</sup>

Yhteiskuntavastuu tulisi tulevaisuudessa aiempaa enemmän linkittää veronmaksuun. Tällainen linkitys voisi parantaa yritysten motiivia toteuttaa velvoitteitaan<sup>256</sup>. Vastuullisuus on osa kestävää kehitystä. Kestävän kehityksen mukainen yritys ymmärtää toimintansa osana yhteiskuntaa.<sup>257</sup>

---

<sup>253</sup> Verohallinto 2015a.

<sup>254</sup> Verohallinto 2015a.

<sup>255</sup> Simola & Ylönen 2011, 132.

<sup>256</sup> Knuutinen 2014, 309.

<sup>257</sup> Könnölä § Rinne 2001, 19.



## LÄHTEET

## Kirjallisuus ja artikkelit

Andersson, E. 2006. Johdatus vero-oikeuteen. 13.uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto. 2014. Tilinpäätös 2013. Etelä-Suomen aluehallintovirasto -kirjanpitoyksikkö. Etelä-Suomen aluehallintoviranomaisen julkaisuja 30/2014. Etelä-Suomen aluehallintovirasto: Hämeenlinna.

Helsingin kaupunki. 2014b. Rakentamiseen liittyvä tiedonantovelvollisuus. Rahoitusjohtaja Tuula Saxholmin esitysmateriaali. Finlandiatalo 11.3.2014.

Hirvonen, M., Tikkaaja, O. & Vanhala, M. 1995. Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1995:6.: Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Huhtala, H., Sorvanto, K. 2011. Rakentamisen käännetty arvonlisävero käytännössä. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2010. Kirjoitetaan juridiikkaa. 3.painos. Helsinki: Talentum Media Oy.

Kankaanranta, T., Muttilainen, V. 2010. Kuittikauppa rakennusalan talousrikollisuutena. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 86/2010. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

Knuutinen, R. 2014. Verotus ja yrityksen yhteiskuntavastuu. Vantaa: Lakimiesliiton kustannus.

Könnölä, T. & Rinne, P. 2001: Elinehtona eettisyys. Vastuullinen liiketoiminta kilpailuetuna. Helsinki: Talentum Media Oy.

Lith, P. 1997: Rakentamisen piilotalous 1990-luvulla. Helsinki: Oy Edita Ab.

Pulliainen, E. 2009: Finanssikriisin juuret. Helsinki: Cosmoprint Oy.

Puronen, P. 2010: Oikeusturva, verotus ja viranomaiskäytänteet. Helsinki: WSOYpro Oy.

Rinne, M. & Kalliokoski, T. 2006. Teoksessa Huojuva talous. Juhlajulkaisu Markku Hirvonen 60 vuotta. Talousrikosten tutkinta poliisissa. Toinen painos. Helsinki: Edita Prima Oy. 237 - 250.

Ristikari, T. 2012: Suomalainen ay-liike, syrjintä ja ennakkoluulot. Teoksessa Vuorikuru, I. (toim.) Maahanmuutto harmaan talouden kysymyksenä. Kalevi Sorsa säätiön julkaisuja 2/2012. Helsinki: Kalevi Sorsa säätiö.

Schneider, F. (toim.) 2011. Handbook on the shadow economy. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.

Simola, E. & Ylönen, M. 2011. Teoksessa Joutsenvirta, M., Halme, M., Jalas, M. & Mäkinen, J. (toim.) Vastuullinen liiketoiminta kansainvälisessä maailmassa. Helsinki: Gaudeamus, 117 - 133.

Tuori, K. 2003: Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Vuorikuru, I. (toim.) 2012: Johdanto. Teoksessa Vuorikuru, I (toim.) Maahanmuutto harmaan talouden kysymyksenä. Kalevi Sorsa säätiön julkaisuja 2/2012. Helsinki: Kalevi Sorsa säätiö.

## Virallislähteet

HE 131/1995 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle verohallintolaiksi ja laiksi verotusmenettelystä sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 59/2002 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle työturvallisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 114/2006 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä.

HE 92/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi verotusmenettelystä annetun lain ja työturvallisuuslain muuttamisesta.

TrVM 12/2014 vp: Harmaan talouden torjuntatoimenpiteiden arviointi. Tarkastusvaliokunnan mietintö.

TyVL 17/2012 vp: Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi verotusmenettelystä annetun lain ja työturvallisuuslain muuttamisesta (HE 92/2012 vp).

VaVM 6/2013 vp: Valtiovarainkunnan mietintö 6/2013 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi verotusmenettelystä annetun lain ja työturvallisuuslain muuttamisesta (HE 92/2012 vp).

## Sähköiset lähteet

Ahvenniemi, J. 2014. Raportoinnin uusi aika. Tilisanomat 11.8.2014. Viitattu 24.8.2015 <http://tilisanomat.fi/kolumni/raportoinnin-uusi-aika>.

Brottsförebyggande rådet 2007: Organiserat samarbete i byggbranschen. Rapport 2007:27. Edita Norstedts, Västerås. Viitattu 25.10.2015. [https://www.ekobrottsmyndigheten.se/Documents/Rapporter/Svartarbete\\_i\\_byggbranschen.pdf](https://www.ekobrottsmyndigheten.se/Documents/Rapporter/Svartarbete_i_byggbranschen.pdf)

Feld, L. & Frey, B. 2001. Deterrence and morale in taxation: An empirical analysis. CESifo working paper No. 760. Viitattu 25.10.2015. <https://www.rts.ch/la-1ere/programmes/factuel/6198078.html/BINARY/tax%20evaluation%20C3%A9tude%20feld%20et%20frey.pdf>

Helsingin kaupunki. 2013. Strategiaohjelma 2013 – 2016. Khs 25.3.2013. Viitattu 28.10.2015. [http://www.hel.fi/static/taske/julkaisut/2013/Strategiaohjelma\\_2013-2016\\_Kh\\_250313.pdf](http://www.hel.fi/static/taske/julkaisut/2013/Strategiaohjelma_2013-2016_Kh_250313.pdf)

Helsingin kaupunki. 2014a. Tilinpäätös 2014. Helsingin kaupunginvaltuusto 17.6.2015, 161 §. Viitattu 26.10.2015. [http://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2015/Tilinpaaatos\\_2014.pdf](http://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2015/Tilinpaaatos_2014.pdf)

Helsingin kaupunki. 2015a. Helsingin kaupungin virastot ja laitokset. Viitattu 26.10.2015. <http://www.hel.fi/www/Helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/organisaatio/virastot-ja-laitokset/>

Helsingin kaupunki 2015b. Tietotekniikka- ja viestintäosasto. Päivitetty 13.10.2015. Viitattu 28.11.2015.

<http://www.hel.fi/www/kanslia/fi/osastot-ja-yksikot/tietotekniikka/>

Helsingin kaupunki 2015c. Talpa. Päivitetty 27.5.2015. Viitattu 28.11.2015.

<http://www.hel.fi/www/talpa/fi/tama-on-talpa/>

Helsingin kaupunki. 2015d. Talousarvio 2016. Tiivistelmä. Kaupunginjohtajan ehdotus. Viitattu 28.10.2015.

[http://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2015/TAE\\_tiivistelma\\_2016\\_web.pdf](http://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2015/TAE_tiivistelma_2016_web.pdf)

Helsingin kaupunki. 2015e. Harmaan talouden kitkemisessä ollaan hyvässä vauhdissa. Viitattu 26.10.2015.

<http://www.hel.fi/www/uutiset/fi/kaupunginkanslia/harmaan-talouden-torjunta-etenee>

Helsingin kaupunki. 2015f. Helsingin kaupungin tietotekniikkaohjelma 2015 – 2017. Khs 13.4.2015. Viitattu 28.11.2015.

<http://www.hel.fi/static/helsinki/julkaisut/tietotekniikkaohjelma.pdf>

Hirvonen, M., Määttä, K. 2014. Harmaan talouden torjunta. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2014. Viitattu 24.11.2015.

[https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/trvj\\_1+2014.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/trvj_1+2014.pdf)

Hirvonen, M, Lith P., & Walden, R. 2010: Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010. Viitattu 24.11.2015.

[https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/trvj\\_1+2010.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/trvj_1+2010.pdf)

Kuntaliitto. 2012. Lausunto hallituksen esitykseen verotusmenettelystä annetun lain ja työturvallisuuslain ja työturvallisuuslain muuttamisesta liittyen rakennusalan verovalvontaan 27.9.2012. Viitattu 28.11.2015.

[http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/lausunnot/2012/Sivut/dnro\\_3452\\_90\\_2012.aspx](http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/lausunnot/2012/Sivut/dnro_3452_90_2012.aspx)

Kuntaliitto. 2013. Lausunto hallituksen esityksestä verotusmenettelystä annetun lain ja työturvallisuuslain muuttamisesta liittyen rakennusalan verovalvontaan. Dnro 717/90/2013. Lausunto 21.2.2013. Viitattu 28.11.2015.

[http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/lausunnot/2013/21022013\\_dnro\\_717\\_90\\_2013/717-90-2013-Kuntaliiton-lausunto-HE-92-2012-rakennusalan-veroalvontaan-liittyen-22022013.pdf](http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/lausunnot/2013/21022013_dnro_717_90_2013/717-90-2013-Kuntaliiton-lausunto-HE-92-2012-rakennusalan-veroalvontaan-liittyen-22022013.pdf)

OECD (Organisation for economic co-operation and development). 2011. OECD Guidelines for Multinational Enterprises. Viitattu 24.11.2015.

<http://www.oecd.org/corporate/mne/48004323.pdf>

Schneider F. 2012. Tax evasion in Europe. The shadow economy and tax evasion: What do we (not) know? Viitattu 30.11.2015.

<http://search.proquest.com/nelli.laurea.fi/docview/1033047722?pg-origsite=gscholar>

Schneider, F., Williams, C. 2013. The Shadow Economy. The Institute of Economic Affairs. Viitattu 27.11.2015.

<http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/IEA%20Shadow%20Economy%20web%20rev%207.6.13.pdf>

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2009. Valvontaa ja vastuuta ulkopuolisen työvoiman käyttöön – tutkimus tilaajavastuulain toteutumisesta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 51/2009. Viitattu 29.11.2015.

[https://www.tem.fi/files/24727/TEM\\_51\\_2009\\_tyo\\_ja\\_yrittajyys.pdf](https://www.tem.fi/files/24727/TEM_51_2009_tyo_ja_yrittajyys.pdf)

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2011. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuminen rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemisalalla -työryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 17/2011. Viitattu 24.11.2015.

[https://www.tem.fi/files/29563/TEM\\_17\\_2011\\_netti.pdf](https://www.tem.fi/files/29563/TEM_17_2011_netti.pdf)

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2014. Tilaaajavastuulain toimivuutta ja muutostarpeita selvittävän työryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 12/2014. Viitattu 24.11.2015.

[https://www.tem.fi/files/39224/TEMjul\\_12\\_2014\\_web\\_24032014.pdf](https://www.tem.fi/files/39224/TEMjul_12_2014_web_24032014.pdf)

Valtioneuvosto. 2012. Valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012. Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012 - 2015. Viitattu 24.11.2015.

[http://www.intermin.fi/download/32309\\_talousrikollisuus\\_vn\\_peripaatepaatos\\_19012012.pdf?d99d0f8e08c0d288](http://www.intermin.fi/download/32309_talousrikollisuus_vn_peripaatepaatos_19012012.pdf?d99d0f8e08c0d288)

Valtioneuvosto. 2015. Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Viitattu 24.11.2015.

[http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi\\_FI\\_YHDISTETTY\\_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82](http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82)

Verohallinto. 2011. Vuosikertomus. Viitattu 22.11.2015.

[https://www.vero.fi/download/Vuosikertomus\\_2011/%7B057E4D4E-FDA1-4722-9606-77E796EC57FB%7D/7512](https://www.vero.fi/download/Vuosikertomus_2011/%7B057E4D4E-FDA1-4722-9606-77E796EC57FB%7D/7512)

Verohallinto. 2012. Ulkomaisen yrityksen ennakoperintärekisteröinti ja tuloverollisuus -menettelyohje. Drno A81/200/2012. Viitattu 28.11.2015.

[https://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat\\_veroohjeet/Kansainvaliset\\_tilanteet/Ulkomaisen\\_yrityksen\\_ennakoperintarekis\(21973\)](https://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Kansainvaliset_tilanteet/Ulkomaisen_yrityksen_ennakoperintarekis(21973))

Verohallinto. 2014a. Rakentamiseen liittyvä tiedonantovelvollisuus. Drno A48/200/2014. Viitattu 24.11.2015.

[https://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat\\_veroohjeet/Elinkeinoverotus/Rakentamiseen\\_liittyva\\_tiedonantovelvoll\(32723\)](https://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Elinkeinoverotus/Rakentamiseen_liittyva_tiedonantovelvoll(32723))

Verohallinto. 2014b. Harmaa talous 2014. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Viitattu 27.11.2015.

[https://www.vero.fi/download/Harmaa\\_talous\\_2014/%7B7249EABC-3A2D-427F-8FBE-4A4E557EFA23%7D/10097](https://www.vero.fi/download/Harmaa_talous_2014/%7B7249EABC-3A2D-427F-8FBE-4A4E557EFA23%7D/10097)

Verohallinto. 2014c. Harmaa talous -valvontatilastoja 2014. Viitattu 22.11.2015.

[https://www.vero.fi/download/Harmaa\\_talous\\_valvontatilastoja\\_2014/%7BBBC7D4076-50A7-4037-B7A7-AB3C86595B3B%7D/10681](https://www.vero.fi/download/Harmaa_talous_valvontatilastoja_2014/%7BBBC7D4076-50A7-4037-B7A7-AB3C86595B3B%7D/10681)

Verohallinto. 2014d. Rakennusalan verovalvontahanke RAKSA 2008 - 2012 loppuraportti. Viitattu 22.11.2015.

[https://www.vero.fi/download/Rakennusalan\\_verovalvontahanke\\_RAKSA\\_loppuraportti/%7BB09D315E-BC83-47D9-9517-6DD5D5232521%7D/9442](https://www.vero.fi/download/Rakennusalan_verovalvontahanke_RAKSA_loppuraportti/%7BB09D315E-BC83-47D9-9517-6DD5D5232521%7D/9442)

Verohallinto. 2014e. Verohallinnon vuosikertomus 2014. Viitattu 25.10.2015.

[https://www.vero.fi/download/Verohallinnon\\_vuosikertomus\\_2014/%7B55CB4093-B87C-4DCA-8C3B-BF810CE54AD3%7D/10664](https://www.vero.fi/download/Verohallinnon_vuosikertomus_2014/%7B55CB4093-B87C-4DCA-8C3B-BF810CE54AD3%7D/10664)

Verohallinto. 2014f. Verohallinnon päätös rakentamiseen liittyvästä tiedonantovelvollisuudesta. Viitattu 27.11.2015.

[https://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat\\_veroohjeet/Verohallinnon\\_paatokset/Verohallinnon\\_paatokset\\_rakentamiseen\\_liitt\(31773\)](https://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Verohallinnon_paatokset/Verohallinnon_paatokset_rakentamiseen_liitt(31773))

Verohallinto. 2014g. Rakentamisilmoitukset -urakka- ja työntekijätiedot. Viitattu 27.11.2015.

<http://www.vero.fi/rakentamisilmoitukset>

Verohallinto. 2014h. Yleisimpiä tilanteita kuntien velvollisuudesta antaa rakentamisilmoitus. Viitattu 22.11.2015.

[http://www.vero.fi/fi-FI/Yritys\\_ja\\_yhteisoasiakkaat/Rakentamisilmoitukset/Rakentamisilmoitukset\\_kuntien\\_velvollisuudet/Yleisimpia\\_tilanteita\\_kuntien\\_velvollisu\(33124\)](http://www.vero.fi/fi-FI/Yritys_ja_yhteisoasiakkaat/Rakentamisilmoitukset/Rakentamisilmoitukset_kuntien_velvollisuudet/Yleisimpia_tilanteita_kuntien_velvollisu(33124))

Verohallinto 2014i. Rakentamisen uudet velvoitteet. Viitattu 27.11.2015.

[http://www.vero.fi/download/Rakentamisen\\_uudet\\_velvoitteet\\_uusin/e6660209-a0b6-4571-a892-39bdda363846/9761](http://www.vero.fi/download/Rakentamisen_uudet_velvoitteet_uusin/e6660209-a0b6-4571-a892-39bdda363846/9761)

Verohallinto 2014j. Rakentamisen uudet velvoitteet. Kunnat. Viitattu 30.11.2015.

[http://www.vero.fi/download/Rakentamisen\\_uudet\\_velvoitteet\\_kunnat/%7B3AD450E7-C11A-4F1B-937D-60ED2C4D519D%7D/9579](http://www.vero.fi/download/Rakentamisen_uudet_velvoitteet_kunnat/%7B3AD450E7-C11A-4F1B-937D-60ED2C4D519D%7D/9579)

Verohallinto. 2015a. Rakentamisilmoituksissa liian paljon virheitä. Lehdistötiedote 16.6.2015. Viitattu 5.9.2015

[https://www.vero.fi/fi-FI/Rakentamisilmoitukset/Rakentamisilmoituksissa\\_liian\\_paljon\\_vir\(37698\)](https://www.vero.fi/fi-FI/Rakentamisilmoitukset/Rakentamisilmoituksissa_liian_paljon_vir(37698))

Verohallinto. 2015b. Julkinen verovelkarekisteri. Päivitetty 24.9.2015. Viitattu 27.11.2015.

[http://www.vero.fi/fi-FI/Yritys\\_ja\\_yhteisoasiakkaat/Osakeyhtio\\_ja\\_osuuskunta/Maksuvaikeudet/Verovelkarekisteri\(34171\)](http://www.vero.fi/fi-FI/Yritys_ja_yhteisoasiakkaat/Osakeyhtio_ja_osuuskunta/Maksuvaikeudet/Verovelkarekisteri(34171))

Verohallinto. 2015c. Harmaa talous 2015. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Viitattu 27.11.2015.

[https://www.vero.fi/download/Harmaa\\_talous\\_2015/%7BB89E87D6-7470-444D-A712-FFB9487774DE%7D/11270](https://www.vero.fi/download/Harmaa_talous_2015/%7BB89E87D6-7470-444D-A712-FFB9487774DE%7D/11270)

Verohallinto 2015d. Katso. Viitattu 27.11.2015.

<https://yritys.tunnistus.fi/>

Verohallinto. 2015e. Helsingin kaupungin hankinnat. Selvitys 11/2015. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Viitattu 26.10.2015.

<http://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2015/kaupungin-hankinnat.pdf>

## KUVIOT

Kuvio 1 Virallinen ja epävirallinen toiminta kansantaloudessa.....	15
Kuvio 2 Verojen alentamisesta syntyvä kehä.....	17
Kuvio 3 Harmaan talouden ilmenemismuodot rakennusalla yrityskyselyn mukaan	22
Kuvio 4 Tiedonantovelvolliset tahot .....	30
Kuvio 5 Tiedonantovelvollisuus työntekijätiedoista.....	46
Kuvio 6 Tiedonantovelvollisuus urakatiedoista.....	48
Kuvio 7 Kokonaistaloudellisesti edullisin ja järkevin raportointikäytäntö.....	71

## LIITTEET

Liite 1 Kyselyn kysymykset .....	88
Liite 2 Tietojen antaminen –urakkatiedot.....	91

## Rakentamisen tiedonantovelvollisuus -Urakkatiedot

### 1. Mikä yksikkö virastossanne hoitaa urakkatietojen raportoinnin verottajalle?

- ☐ taloushallinto
- ☐ tietohallinto
- ☐ tekninen yksikkö/henkilöstö
- ☐ taloushallinto ja tietohallinto yhdessä
- ☐ taloushallinto ja tekninen yksikkö yhdessä
- ☐ jokin muu tapa

Mikäli vastasit jokin muu tapa, mikä on käyttämänne tapa?

### 2. Onko raportointivastuu virastossanne selkeästi määritelty ja prosessi kuvattu?

- ☐ ON, ja prosessi toimii
- ☐ ON, mutta prosessissa olisi vielä kehitettävää
- ☐ EI OLE, mutta vastuut ovat selkeät ja prosessi toimii
- ☐ EI OLE, ja prosessissa olisi kehitettävää

### 2. Mistä järjestelmästä raportointi tapahtuu?

- ☐ Suoraan SAP -järjestelmästä automaattisesti
- ☐ SAP:ista BO-raportoinnin kautta
- ☐ Haltia -kiinteistöjärjestelmästä
- ☐ Manuaalisesti SAP:ista euromäärät poimimalla ja verottajan excel-taulukkoita käyttämällä
- ☐ Jollain muulla tavalla

Kuville lyhyesti käyttämänne prosessin kulku:

---



3. Minkä verottajan sähköisen järjestelmän kautta virastonne raportoi?

☐ ilmoitin.fi

☐ suomi.fi

4. Kuka virastossanne määrittelee onko kyseessä tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluva urakka ja miten tuo tieto saatetaan raportoijan tietoon? Onko määrittely ollut haastavaa? (raportoinnin luotettavuus)

5. Minkälaisia haasteita raportoitavien tietojen tietosisällön kanssa olette kohdanneet (urakka-ajan pituus ja päättymisen, kokonaisurakan euromäärä, yhteystiedot)?

6. Mikä on virastossanne raportoitavien urakoiden määrä keskimäärin kuukausittain?

☐ Alle 25

☐ 26 - 50

☐ 51 - 75

☐ Yli 75

7 Paljonko virastossasi kuluu työaikaa raportointiin keskimäärin kuukausittain? (kun kaikkien raportointiin osallistuvien työpanos lasketaan yhteen)?

☐ Alle ½ työpäivää

☐ Alle 1 työpäivä

☐ 1 - 3 työpäivää

☐ Enemmän kuin 3 työpäivää

## LIITE 1

8. Miten tyytyväinen olet virastosi raportointikäytäntöön (työnjako, käytettävissä olevat tietojärjestelmät jne.)? Kuvaile positiiviset/negatiiviset puolet.

9. Mikä olisi mielestäsi kokonaistaloudellisesti edullisin ja järkevin tapa hoitaa raportointi Helsingin kaupunkiorganisaatiossa?

( ) Nykyinen käytäntö, että kukin virasto toteuttaa raportoinnin omien käytettävissä olevien henkilöstö- ja tietojärjestelmäresurssiensa puitteissa

( ) Keskitetty raportointi

Mikäli keskitetty raportointi olisi parempi, miten se mielestäsi pitäisi toteuttaa?

10. Arvioi seuraavia väittämiä raportointikokemuksesi perusteella.

11. Mitä vielä haluaisit sanoa rakentamisen tiedonantovelvollisuuteen liittyen?

## Tietojen antaminen - urakatiedot

